

EL PARLAMENT DE CATALUNYA EN CLAU DE FUTUR

Jordi Capo Giol

Catedràtic de Ciència Política
Universitat de Barcelona

Joan Marcet Morera

Professor titulat de Dret Constitucional
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARI: 1. Els parlaments: la reforma sempre exigida. – 2. El Parlament de Catalunya: L'experiència de vint-i-cinc anys. – 3. Les funcions del Parlament. – 4. La nova consideració estatutària del Parlament. – 5. Representació i composició. Anàlisi empírica i propostes legislatives. – 6. La durada del mandat representatiu. – 7. La composició numèrica del Parlament. 7.1. Sobre la representativitat. 7.2. Sobre el treball parlamentari. 7.3. Recursos i despeses. – 8. El sistema electoral. – 9. Un parlament en clau de futur: propostes de reforma. 9.1. Organització i funcionament de la cambra. 9.1.1. Enfortiment del paper del diputat. 9.1.2. Incrementar els mitjans humans i materials dels parlamentaris. 9.1.3. Major transparència en el funcionament dels grups parlamentaris. 9.1.4. Més mitjans per al Parlament. 9.2. Aprofundir les funcions del Parlament. 9.2.1. Millorar el debat parlamentari. 9.2.2. Un procediment legislatiu més àgil i participatiu. 9.2.3. L'avaluació de la producció legislativa. 9.2.4. Un millor control dels ingressos i despeses públics. 9.2.5. Incrementar la informació i el control polític de l'acció del Govern. 9.3. Potenciar la relació dels diputats amb els ciutadans. 9.4. Una política de comunicació més activa. – *Resumen-Abstract.*

1. Els parlaments: la reforma sempre exigida

Constitueix un tòpic, quasi tan antic com la mateixa existència de la institució moderna, referir-se a la crisi dels parlaments. La queixa acompanya tota la història de la modernització democràtica des que el parlament deixava de tenir característiques oligàrquiques i superava el sufragi censatari per arribar al sufragi universal; la paraula és immediatament represa per indicar les tensions provocades per la transformació de l'Estat liberal en un altre d'intervencionista, i continua acompanyant-nos en els nostres sistemes polítics actuals, caracteritzats com a democràcies d'audiència.

El concepte de *crisi* té, doncs, un llarg recorregut que difícilment pot fer referència al mateix tipus de processos i problemes, però, a més, disposa d'una versatilitat semàntica que li dóna una ambigüitat útil per a molts usos. Entre la crisi entesa com a decadència i la crisi entesa com a transformació hi ha espai per a un ampli consens polític i acadèmic i el concepte resol amb bon estil la manca d'anàlisis més acurades.

Crisi: quina crisi? Podem remuntar-nos a una mítica edat d'or del parlamentarisme –i ens faltaria posar-nos d'acord si ens referim al primer moment del constitucionalisme en què els parlaments imposen la seva presència als monarques absoluts o al període d'entreguerres en què per un període molt curt sembla que dominaven als executius– i veuríem, sens dubte, que representació, legislació i control –les tres típiques funcions parlamentàries– es realitzaven amb unes pautes que avui considerariem notòriament insuficients.

D'on ve aquesta insatisfacció amb el parlamentarisme actual? Possiblement, d'un aspecte relacional. Els parlaments eren pràcticament les úniques institucions democràtiques o en procés de ser-ho –en confrontació amb una Església retardatària i unes institucions absolutistes– que volien o podien parlar en nom del poble; per això, eren suficientment forts com per apropiat-se d'un concepte monista, el de *sobirania*. Els parlaments afirmaven representar, ells i només ells, la nació, el poble. Una nació, un poble, una sobirania, un representant: el parlament. Quan en el procés històric aquesta equació es trenca, el parlament perd la seva posició privilegiada i la construcció teòrica de la sobirania parlamentària es refugia en el mite de l'edat d'or perduda però que, com els bons mites, mai podrà recuperar-se.

Efectivament, els parlaments actuals estan en concurrència amb el liderat simbòlic dels executius a través de la presidencialització de les eleccions, el desplaçament de la representació cap als partits i les organitzacions socials, les televisions i les ràdios com a lloc del debat polític, la burocràcia i els grups de pressió com a definidors de les polítiques públiques, etc. Són frases molt ràpides i discutibles i no és ara el moment d'explicar de quina forma concreta pot veure's afectat el legislatiu per aquesta interrelació de factors mediàtics i tecnocràtics. Es tracta de posar alguns exemples, sense fer-ne la llista completa, per a posar de manifest que avui els parlaments ja no tenen un monopoli en cap de les funcions atorgades constitucionalment i que s'han

convertit en uns actors més del procés polític relacionats amb d'altres en formes de col·laboració i conflicte.

Aquest és el fenomen subjacent a la noció de crisi –la concurrència en la representació i definició dels interessos polítics i socials– que es veu agreujat per una contradicció entre els valors típics del parlamentarisme i determinades perspectives de segments importants de l'opinió pública. Ens referim al fet que el procés parlamentari imposa el debat, el ritme lent, la deliberació, la contradicció, mentre que els electors prefereixen solucions ràpides, executives.

Aquesta seria una aproximació, una descripció breu d'allò que convencionalment, però també amb molt poc rigor, denominem *crisi dels parlaments*. L'hem definida com un problema relacional, com una concurrència amb d'altres actors en el marc d'una opinió pública que, en molts casos, està distanciada dels valors inherents i irrenunciables de la institució. Per tant, la preocupació desborda el marc clàssic de la submissió del poder legislatiu al govern. És coneguda aquesta reflexió: els parlaments estarien en crisi perquè els controlen els executius amb les seves majories partidistes.

Contra aquesta idea tan comuna alguns estudis recents apunten, però, noves perspectives d'anàlisi: "El bon funcionament d'un règim parlamentari no depèn pas tant de la natura de les relacions entre els poders executiu i legislatiu, de l'extensió o de la qualitat de les majories sorgides de les eleccions, com de la capacitat del conjunt parlament-govern en assegurar efectivament la direcció dels afers públics i d'arribar a obtenir el suport dels ciutadans en aquest exercici. [...] La qüestió ja no és saber si el parlament està sotmès o no a l'executiu i als partits, i com ho està, sinó determinar si la lògica parlamentària [...] continua sent el motor de govern o si ja no és res més que un principi de legitimació abstracta".¹

En realitat no són sols els parlaments els que perden la seva funció de direcció política sinó que aquesta, com a tal, sembla esvair-

1. Vegeu Costa, O.; Kerrouche, E.; Magnette, P.: "Le temps du parlementarisme désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance". A: Costa, O.; Kerrouche, E.; Magnette, P.: *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussel·les: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

se en el si de la societat. La pregunta pertinent és qui dirigeix els processos que entenem sota el nom de *globalització*? Qui domina o controla les transformacions que s'estan produint avui en els estats del benestar i les democràcies? Si aquestes són les preguntes pertinents, aleshores la relació legislatiu-executiu ja no pot veure's com un joc a suma zero en el qual l'un guanya el que l'altre perd. Es tractarà, amb més exactitud, d'un procés en el qual un reforçament mutu pot servir per a consolidar les seves posicions complementàries en una xarxa d'actors cada dia més complexa i en la qual tots els que hi intervenen necessiten establir aliances per adquirir poder.

Així, els paràmetres de la crisi mostren, al mateix temps, els camins a emprendre per a millorar la posició parlamentària en un sistema de governança en el qual els conceptes de *jerarquia* i *cooperació* s'imbriquen mútuament. En efecte, el parlament ja no podrà reclamar cap sobirania però s'haurà d'esforçar per entendre quina és la lògica sota la qual s'haurà de relacionar amb els altres actors. El parlament com a legislador "únic" ha passat a la història, però podrà ésser un bon legislador –i això és un exemple– si té un bon discurs tècnic per a parlar amb els tècnics, si sap com arribar a l'opinió pública, si entén que la rapidesa és una característica de la societat actual...

El parlament ha anat perdent centralitat per causa d'un conjunt de factors que van des de la moderna concepció de sobirania popular, la força normativa de la Constitució i el paper dels òrgans jurisdiccionals constitucionals, fins a la modificació del sistema i la mateixa estructura interna dels partits, l'increment de la intervenció estatal i el predomini del principi d'eficàcia.

Fins i tot des de l'òptica mediàtica, l'existència d'una informació sobre l'activitat de les cambres que no aconsegueix ni el relleu ni l'extensió i ubicació temporal que mereixeria l'òrgan on resideix la sobirania popular, constitueix un element concret i complementari de preocupació, tant des del punt de vista institucional com polític.

Però, des d'una òptica global i general, el parlament se situa avui com la institució més apta per contradir les lògiques exclusivament burocràtiques, més pròpies dels governs, en la mesura que està en contacte més directe amb els ciutadans, als quals representa. En

paraules d'Olivier Duhamel sobre el paper del parlament avui: "Control d'allò que és, d'una banda, reflexió d'allò que pot i ha de ser, d'una altra; tot dins la discreció del treball sense càmera però amb la transparència de la discussió pública. Aquest somni, quan s'acompleixi, donarà a la democràcia deliberant la seva consistència real i a la democràcia governant, la seva vertadera efectivitat".² Des d'aquesta perspectiva, el model de parlament imaginable s'inscriuria en una forma de govern "neoparlamentària", en la qual la divisió de poders s'establiria, sobretot, entre l'oposició parlamentària i el contínuum majoria-govern.

Així doncs, caldria recuperar l'espontaneïtat del parlament i superar l'excés de racionalització i de rigidesa procedimental, que tenen avui dos enemics: les inèrcies i els anomenats "precedents parlamentaris", que deixen sense cap marge la vivesa d'un parlament modern; cal guanyar la batalla a la burocratització creixent de la seva organització, tant en l'estructura interna com en les relacions polítiques; cal equilibrar el diputat i el grup parlamentari i flexibilitzar, entre altres aspectes, tant la presa de decisions dels grups com l'excessivament estricta disciplina de grup. Cal, sense cap mena de dubte, incrementar els mitjans, tant de la institució com dels diputats, amb una necessària, i tot just iniciada, adaptació de la cambra al nou context tecnològic.

Aquest és el marc d'aquestes pàgines orientades a suggerir algunes propostes perquè el Parlament de Catalunya pugui ésser més actiu, més influent, més eficaç, més conegut i valorat. Confrontat a una mítica edat d'or, el parlament, com les democràcies, sempre serà insatisfactori; però posat davant de les relacions que realment estableix també sempre existeixen possibilitats per a les reformes potencials, incrementals, que li confereixin més capacitat d'intervenció real en les decisions polítiques. Així, no es tracta de trobar la gran idea que ens faci oblidar definitivament el concepte de *crisi*, sinó d'acceptar-lo com un element permanent. La crisi, com que està mal definida, com que és un mite, no es resoldrà; però, a la vegada, ens exigeix permanentment la reforma. La desil·lusió que generen les cambres ens ha d'estimular constantment a buscar millores parcials i solucions provisionals.

2. Vegeu O. Duhamel: *Les démocraties*, París: du Seuil, 1993.

2. El Parlament de Catalunya: l'experiència de vint-i-cinc anys

L'entramat institucional de la Generalitat –prefigurat en la Constitució espanyola de 1978, en el seu article 152– es concreta i desenvolupa en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tant en el de 1979 a través del seu article 1, del títol segon, i de les disposicions transitòries quarta i cinquena, com en el nou Estatut de 2006, a través de l'article 2, dels títols segon i tercer i de la disposició transitòria segona, que deixa en vigor algunes disposicions transitòries –especialment la quarta– de l'Estatut de 1979. El desenvolupament normatiu, a través de lleis emanades del Parlament, dels òrgans d'autogovern, i en concret del Parlament, ha completat en part aquesta estructura institucional. Però la pràctica política duta a terme al llarg de la vida de la institució parlamentària ens dona també un coneixement més real d'aquesta.

D'acord amb les previsions estatutàries, el Parlament de Catalunya representa el poble de Catalunya i exerceix els poders legislatiu i de control del Govern, característics de totes les cambres en els règims parlamentaris. En les anàlisis primigènies es caracteritzava el parlament com la clau de volta de l'estructura institucional de la Generalitat de Catalunya, a partir de la clara preeminència que l'Estatut li atorga sobre la resta d'institucions, per bé que ja s'apuntava que futures lleis de desenvolupament estatutari referides al Parlament, així com la relació de forces que es donés a la Cambra, i en conseqüència entre composició del Consell Executiu i majoria parlamentària, podien fer variar aquesta preeminència formal en favor del president i el seu Consell.³

Com s'assenyala en estudis posteriors referits al Parlament de Catalunya, l'evolució de la seva posició en aquest entramat institucional de la Generalitat, de manera coherent amb l'evolució contemporània i recent dels parlaments moderns, manté formalment la seva naturalesa jurídica de màxima representació del poble de Catalunya, que aprova les lleis i els pressupostos, i que nomena i pot fer cessar el President de la Generalitat. Però es constata també que la majoria parlamentària s'orienta de manera sistemàtica cap a la direcció que marca el president i el seu Consell Executiu, i l'oposició s'ha de conformar a presen-

3. Vegeu, per exemple, el capítol de M. Gerpe "Las instituciones de la Generalidad de Cataluña" al llibre d'I. Molas, M. Gerpe, J. Botella, J. Marcet i I. E. Pitarch *El Parlamento de Cataluña*. Barcelona: Ariel, 1981.

tar alternatives diferents, intentant arribar d'aquesta manera a l'electorat, i a introduir petits canvis, si són acceptats per la majoria, a les lleis proposades i finalment aprovades per la mateixa majoria. Aquesta situació s'ha vist condicionada i més o menys agreujada en funció de la composició de la Cambra, de manera que la potència i major presència del Parlament es relaciona amb la no existència de majoria absoluta d'una sola força política i amb la necessitat d'acords parlamentaris o de govern per tal d'aconseguir una majoria governamental estable.

El Parlament de Catalunya ha viscut amb plenitud sencera tota l'evolució dels parlaments contemporanis en un sistema de parlamentarisme racionalitzat i majoritari. El primer Parlament, elegit el 1980, coincideix amb la recuperació estatutària de la institució, amb una composició pluripartidista i on la coalició més nombrosa –Convergència i Unió, amb 43 escons– queda lluny de la majoria parlamentària i ha d'accedir al govern amb acords parlamentaris amb Centristes de Catalunya-UCD i Esquerra Republicana de Catalunya. Les tres legislatures següents, en les quals la coalició de CiU obté la majoria absoluta, difuminen de manera notable el paper del Parlament i evolucionen cap a l'assimilació grup parlamentari de CiU –expressió unívoca del Parlament– Govern. La pèrdua de la majoria absoluta de CiU l'any 1995 i la conformació de governs amb suport parlamentari del Partit Popular en la cinquena i sisena legislatures, així com la formació d'un govern que rep el suport de tres grups parlamentaris –PSC-CpC, ERC i ICV-EuiA– a partir de les eleccions de 2003, ha fet possible una recuperació notable del paper polític del Parlament i ha trencat, especialment a partir de la setena legislatura, l'assimilació entre la institució i el grup o grups que en conformen la majoria, malgrat que la lògica del sistema parlamentari contemporani faciliti la preservació de la majoria governamental enfront dels intents de l'oposició de portar les respectives majories de govern a situacions de crisi política. Encara caldria fer referència a dos aspectes concrets en aquests apunts sobre el paper dels grups parlamentaris: d'una banda, la relació que es produeix entre partit, grup parlamentari de la majoria i govern, i, d'altra banda, la relació diputat-grup parlamentari. La primera de les qüestions és rellevant per tal de constatar la submissió del grup parlamentari bé al partit del qual és expressió, bé al govern al qual dona suport. En aquesta relació a tres bandes és, doncs, el grup parlamentari el que apareix com a simple instrument, com a apèndix d'una identitat partit-govern en la mesura que, de forma habitual, es dona una coincidència en les persones

que ostenten la màxima direcció del partit i del govern.⁴ Del segon element apuntat, la relació diputat-grup parlamentari, mediatitzada també per la relació entre el diputat i el partit polític, importa constatar el caràcter dependent del diputat envers el seu grup parlamentari, no solament per l'existència de la disciplina interna del grup, sinó també per l'articulació jurídic-constitucional del mandat parlamentari en el model d'Estat de partits i per l'existència d'una submissió per continuar que es trobaria a la base de la genèrica submersió del diputat en el grup i de l'acatament de les seves condicions de funcionament i disciplina interna.⁵

1. Composició dels grups parlamentaris per legislatures

	Primera	Segona	Tercera	Quarta	Cinquena	Sisena	Setena	Vuitena
CIU	43	72	69	70	60	56	46	48
PSC-CpC	33	41	42	40	34	50	42	37
ERC	14	5	6	11	13	12	23	21
PP		11	6	7	17	12	15	14
ICV-EUiA	25	6	9	7	11	5	9	12
C's								3
CC-UCD	18							
PSA	2							
CDS			3					

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Parlament de Catalunya.

Des del punt de vista de la seva organització i funcionament, el Parlament de Catalunya no aporta elements de gran novetat respecte a l'estructura organitzativa i a les normes de funcionament d'altres cambres parlamentàries.

El canvi profund en l'estructura organitzativa i en el funcionament dels parlaments liberals ha comportat una clara tendència a la

4. Vegeu en aquest sentit el capítol de P. Jover i J. Marcet "Teoria i realitat en les relacions del Govern amb el grup parlamentari i el partit majoritari" al llibre col·lectiu *El Govern a la Constitució espanyola i als Estatuts d'Autonomia*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985; i també J. Marcet: "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno". A: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22 (1991).

5. Sobre aquestes qüestions es poden consultar F. Caamaño: *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991; i J. L. García Guerrero: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1996.

complexitat de les actuals cambres parlamentàries. Els parlaments liberals s'estructuraven de forma més espontània, amb menys rigidesa organitzativa, on el plenari de la cambra, més lligat als esdeveniments polítics, tenia un sentit més directe i improvisat. La creixent complexitat de les funcions que duen a terme els parlaments moderns, en la mesura que s'incrementa la complexitat política, econòmica i social de les respectives societats que representen, ha obligat a introduir un conjunt d'estructures més complexes –i, moltes vegades, més burocràtiques–, a planificar més i millor el seu treball i a una regulació més intensa i també més complexa del funcionament de les cambres parlamentàries.⁶

El Reglament del Parlament de Catalunya, elaborat durant els primers mesos posteriors a les primeres eleccions autonòmiques i aprovat pel Ple el 24 de juliol de 1980, no s'escapa en els seus trets generals, i en especial pel que fa a l'organització i el funcionament de la cambra, a un notable grau de mimetisme amb relació a la regulació reglamentària del Congrés dels Diputats, que des del maig de 1979 i durant la primera meitat de 1980 estava elaborant un avantprojecte de Reglament definitiu, per bé que aquest no serà aprovat finalment fins el febrer de 1982. Les modificacions parcials posteriors del Reglament del Parlament, i fins a l'aprovació del nou Reglament el desembre de 2005, no s'aparten d'aquesta tendència general d'assimilar els elements d'estructura organitzativa i de funcionament del Congrés dels Diputats, per bé que el Reglament de la cambra catalana manté, i reforça sobretot a través dels criteris interpretatius i les normes supletòries, alguns elements d'originalitat, més derivats de la seva pròpia dinàmica política i parlamentària que no pas de cercar una adequada adaptació a les especificitats de la posició i funcions del Parlament com a cambra autonòmica.

Pel que fa a les disposicions generals de funcionament, cal mencionar els elements que connecten amb la consideració del Parlament com a òrgan deliberant i com a institució que fa efectiu el principi de publicitat de la vida política.

6. Els minuciosos treballs d'I. E. Pitarch i C. Viver, realitzats a l'inici de l'existència de l'actual Parlament de Catalunya, però plenament vigents en les seves línies explicatives principals, estalvien detallar-ne l'organització. Vegeu els capítols d'I. E. Pitarch sobre organització i funcionament del Parlament al llibre d'I. Molas i altres *El Parlamento de Cataluña*, ja citat, i els capítols VIII i IX de l'article de C. Viver "Naturalesa jurídica. Organització i funcionament del Parlament de Catalunya", ja citat.

Com a òrgan deliberant el Parlament adopta les seves decisions i funciona en les seves activitats d'acord amb un procés complex, que comença en l'acte de proposta o iniciativa i continua a través d'un procediment de tramitació d'aquesta proposta inicial que inclou les previsions de debat i de votació pertinents en cada supòsit.⁷ L'obertura a la participació experta, individual o col·lectiva, en els diversos processos parlamentaris constitueix encara avui un dels elements de debat teòric, a la recerca de l'equilibri adequat entre el principi representatiu i l'eficàcia del treball del Parlament. El nou Reglament de la cambra, aprovat el desembre de 2005, ha obert una porta a la participació de les organitzacions i els grups socials, a través de preveure la possibilitat de compareixença d'aquest tipus d'organitzacions i grups davant les comissions quan aquestes tramitin una iniciativa legislativa (art. 106).

També bona part dels mecanismes de funcionament del Parlament tenen com a finalitat, o l'haurien de tenir, facilitar l'efectivitat del principi de publicitat que la institució parlamentària ha de dur a terme per tal de donar a conèixer les diverses orientacions i opcions polítiques existents en el seu interior i de fer-les més assequibles als ciutadans. Per això, la publicitat de la pràctica totalitat dels treballs, debats, votacions i acords del Parlament constitueix un element consubstancial amb la seva pròpia naturalesa. Les excepcions a aquest principi de publicitat tenen sentit només si no impedeixen l'expressió del pluralisme, que el Parlament expressa com a reflex del pluralisme polític que existeix en tota societat democràtica i que el Parlament intenta integrar, a través del debat i de l'aplicació del principi de la majoria, en un teòric interès general.

Els mitjans que es poden utilitzar per a fer efectiu aquest principi de publicitat passen per la més tradicional presència de públic, és a dir, de ciutadans i ciutadanes interessats, a les sessions del Ple del Parlament, per la progressiva incorporació dels mitjans de comunicació en la transmissió a la ciutadania de les tasques parlamentàries –des de la més clàssica de la premsa escrita amb la incorporació de la figura del cronista parlamentari fins a la més recent dels mitjans audiovisuals i especialment la televisió– i per la difusió que el mateix Parlament fa de les tasques que realitza, sigui a través de Butlletins i Diaris de Sessions oficials, sigui a través dels mitjans que les noves tecnologies

7. També sobre el funcionament del Parlament es pot acudir a una descripció més detallada que hi ha al capítol corresponent del llibre col·lectiu *El Parlamento de Catalunya*, ja citat.

de la societat de la informació posa també al seu abast, com són els webs o els canals propis de televisió. La utilització actual i en una perspectiva futura dels mitjans més actuals de relació entre el Parlament i la societat s'analitzen posteriorment.

3. Les funcions del Parlament

El Parlament de Catalunya comparteix amb les altres cambres autonòmiques i amb la pràctica totalitat de parlaments les dificultats de definició pràctica de les seves funcions, dificultats incrementades en les darreres dècades pel protagonisme guanyat pels governs, per la superior capacitat tècnica de l'Administració pública i per la rígida disciplina dels grups parlamentaris, entre els principals motius.

Les funcions expressades en l'Estatut d'Autonomia (art. 55), i després precisades de manera més explícita en el mateix Reglament de la Cambra, en el de 1980 i en l'actualment vigent de desembre de 2005, es poden classificar i descriure des de diverses perspectives que, en tots els casos, assumeixen l'estructura funcional anunciada des de l'assentament dels sistemes democràtico-liberals i que, amb algunes variacions de major o menor entitat segons els casos, ha arribat fins els nostres dies.⁸

No es tracta ara de reiterar aquestes descripcions, sinó, a més d'apuntar la particularitat d'algun dels enunciats jurídic-formals de les funcions parlamentàries, extreure alguna conclusió de l'exercici pràctic d'aquestes funcions i, per tant, del rendiment i l'eficàcia institucional del Parlament.

La més notable particularitat pel que fa a l'enunciat estatutari de les funcions atribuïdes al Parlament de Catalunya és, com han destacat diversos autors, la inclusió del terme *impuls* de l'acció política i de govern, situat al costat del més tradicional concepte de *control* (art. 30 de l'EAC de 1979 i art. 55 del vigent EAC de 2006). Al marge de la novetat que significa la inclusió d'aquest "terme-funció" des del punt de vista del dret comparat, la seva juridificació no ha resolt l'acotació del seu abast funcional. La doctrina més continguda inclou dins d'aquesta fun-

8. Vegeu, per exemple, el capítol de M. Gerpe sobre "Las funciones del Parlamento de Cataluña" al llibre ja citat *El Parlamento de Cataluña*, o els apartats o capítols corresponents dels diversos manuals de *Dret Públic de Catalunya*.

ció parlamentària el debat i la votació de les proposicions no de llei i les mocions. Altres autors amplien la funció d'impuls a tota aquella activitat parlamentària que, coincidint amb el contingut donat en el parlamentarisme italià al concepte d'*indirizzo politico*, comporta alguna iniciativa per part del Parlament en la fixació de programes generals o específics del Govern per tal d'incidir, en major o menor mesura, en el seu desenvolupament. Des d'aquesta segona òptica, caldria incloure també tant el procés d'investidura del president de la Generalitat –en els elements formalitzats jurídicament, en la Llei o el Reglament parlamentari, així com en els elements d'abast extraparlamentari–, com ara els debats d'orientació política general i/o sectorial, i els debats de plans específics del Govern. En definitiva, tota aquella activitat parlamentària que, culminant en algun tipus de votació, fos susceptible d'incidir en l'orientació política i en l'activitat executiva del Govern.

2. Activitat parlamentària

LEGISLATURES	I	II	III	IV	V	VI	VII*
	1980-84	1984-88	1988-92	1992-95	1995-99	1999-03	2003-06
FUNCIO LEGISLATIVA							
Projectes de llei							
– presentats	113	79	83	47	67	92	
– aprovats	78	73	77	40	60	81	43
Proposicions de llei							
– presentades	52	33	45	63	143	204	
– aprovades	13	9	2	4	12	27	41**
Decrets legislatius		4	2	15			
INICIATIVES DE CONTROL I IMPULS POLITIC							
Mocions de censura	1					1	
Proposicions no de llei i resolucions							
presentades	212	262	594	1.281	2.361	3.773	
aprovades	156	165	246	235	1.015	2.160	1.179
Interpel·lacions	217	225	339	471	651	1.145	246

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de les Memòries de les diverses legislatures del Parlament de Catalunya.⁹

9. Notes * Només es poden donar les dades d'iniciatives aprovades, ja que la memòria de la VII legislatura no està encara tancada.

** S'inclouen com a proposicions de llei aprovades tant la proposta de reforma estatutària com el nou Reglament de la Cambra.

Una simple mirada a les dades de l'activitat duta a terme pel Parlament de Catalunya al llarg de les set legislatures que ha complert fins al 2006, ens il·lustra sobre el pes comparatiu de les grans funcions parlamentàries, perfectament equiparable a allò que succeeix en altres parlaments estatals o autonòmics.

Així, es pot comprovar que s'ha desenvolupat una notable activitat legislativa –en els vint-i-sis anys analitzats s'han aprovat 452 projectes de llei, 98 proposicions de llei i 21 decrets legislatius–, però l'increment d'activitat més espectacular al llarg de les diverses legislatures s'ha realitzat, com es pot veure en el quadre comparatiu, en el camp de les funcions de control i impuls polític del Govern.

Una aproximació explicativa sobre el menor espai que ocupa la funció legislativa en la tasca parlamentària l'ofereix tant l'estreta relació de la llei amb el programa de govern de la majoria parlamentària com els diversos elements que han contribuït a una clara transformació del valor jurídic i de la ubicació de la llei en la jerarquia normativa. Avui la llei ha abandonat en bona mesura la seva naturalesa de norma de caràcter general, obligatòria, clara i marcada per la seva intangibilitat.

En un estudi referit al treball parlamentari durant la Cinquena República francesa, s'arriba a relacionar la controvertida "crisi del Parlament" amb el que els autors de l'estudi anomenen "declivi de la llei".¹⁰ L'estudi constata, però, que el treball desenvolupat en el Parlament francès no és menor ara que abans, sinó tot al contrari, ja que estadísticament el treball que s'hi du a terme és més intens, malgrat que la manera de treballar, la forma com els parlamentaris intervenen en el procés legislatiu i el pes mateix d'aquest procés legislatiu s'han transformat de manera profunda. El que cal, en tot cas, és una renovació del Parlament i la introducció de reformes que, també pel que fa a la funció legislativa, racionalitzin i reforcin el paper del Parlament.

Així doncs, la situació d'estancament relatiu de la funció legislativa del Parlament de Catalunya i el creixement progressiu de les

10. Vegeu J. P. Camby i P. Servent: *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, París: Montchrestien, 1997.

activitats relacionades amb la funció de control i impuls de l'acció del Govern és assimilable a la que es pot trobar analitzant l'evolució temporal de l'activitat d'altres parlaments.

En el cas dels parlaments autonòmics, l'estudi dirigit pel professor Antonio J. Porras Nadales sobre el rendiment i l'eficàcia d'aquests parlaments¹¹ apunta clarament dos elements a tenir en compte: d'una banda, que, després de vint anys, es pot detectar un clar procés expansiu en termes de rendiment quantitatiu (amb lògics i significatius diferencials territorials), i, d'altra banda, que la lògica del mateix procés autonòmic condiona en bona part el rendiment global de l'activitat legislativa, considerada tradicionalment com a funció més significativa de les cambres parlamentàries.

Si s'observen, doncs, les dades globals referides a l'activitat del Parlament de Catalunya, i les comparem amb aquelles que ofereix l'estadística parlamentària del Congrés dels Diputats,¹² i els elements que apunten els estudis sobre l'activitat del conjunt dels parlaments autonòmics,¹³ es pot concloure que l'activitat parlamentària, tant a Catalunya com a la resta de l'Estat, tendeix a seguir el patró dels països de major tradició parlamentària on la funció de control i impuls polític se situa al centre de la vida del parlament.¹⁴ Les cambres parlamentàries augmenten el seu protagonisme en les funcions de control i impuls polític, així que com a escenari de debat, dins la lògica progressivament emergent de les polítiques públiques, i com a reflex –sobretot a través de l'increment de les activitats netament d'impuls polític, especialment notable en el cas dels parlaments autonòmics– de l'entrada en el joc i el debat polític de nous aspectes o problemes que afecten la societat contemporània globalitzada.

11 Vegeu A. J. Porras Nadales: "Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria", en el llibre col·lectiu *El Parlamento del siglo XXI*. Madrid: Tecnos, 2002, pàgs. 189 i ss.

12. Vegeu a www.congreso.es l'apartat d'estadística parlamentària en la pàgina referida a "funciones".

13. Vegeu, a més del treball ja citat d'A. J. Porras Nadales, el capítol de L. López Nieto i altres: "Un primer balance sobre la actividad de los Parlamentos autonómicos", en el llibre ja citat *El Parlamento del siglo XXI*.

14. Vegeu, entre d'altres, A. Barbera: *El Parlamento*, Roma: Laterza, 1999; F. Pau (coord.): *Parlamento y control del Gobierno*. Madrid: Aranzadi, 1998; E. Guerrero Salom: *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno*, Madrid: Tecnos, 2000.

Un element d'avenç i novetat, respecte a l'experiència de funcionament del Parlament de Catalunya en els darrers vint-i-sis anys, és la inclusió en el seu nou Reglament d'una regulació força més detallada dels processos d'elecció i designació de càrrecs que li correspon realitzar al Parlament. S'incorpora així, dins el que alguns autors anomenen "funció electiva", un procediment per a l'elecció de càrrecs públics (art. 157 del nou Reglament de la cambra) i un procediment per a la seva possible revocació (art. 158).

La nova regulació se situa en el camí d'una superació formal del simple referendament pel Ple del Parlament dels candidats que han estat negociats i acordats de manera prèvia pels grups parlamentaris, en funció de quotes preestablertes. Una experiència similar, encara que no del tot coincident, iniciada en la sisena legislatura (2000-2004) pel Congrés dels Diputats i el Senat espanyol, a través d'una més rígida "Comissió de Nomenaments", no ha acabat de donar els fruits que es pretenien aconseguir, atès que s'ha mantingut la rigidesa inicial en la negociació i elaboració de les propostes de candidats entre els grups parlamentaris.¹⁵

Més original és la previsió d'un procediment per tal de procedir a la revocació dels càrrecs elegits o designats pel Parlament, si bé, en aquest cas, només es pot aplicar el procediment previst quan la llei corresponent estableixi la possibilitat de revocació del càrrec en qüestió, situació que encara no està incorporada en cap de les lleis vigents a Catalunya sobre òrgans o organismes els membres dels quals han de ser elegits pel Parlament de Catalunya.

4. La nova consideració estatutària del Parlament

En la línia ja apuntada en tractar el desenvolupament normatiu del Parlament, el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya amplia de manera notable la referència al Parlament, dins el títol dedicat a les institucions. Si l'Estatut de 1979 dedica sis articles a definir el paper polític, la naturalesa jurídica i les funcions i estructura del Parlament de Catalunya, el nou text estatutari duplica el nombre d'articles, fins a dotze, dedicats

15. Vegeu sobre aquesta qüestió la monografia de Cristina Pauner Chulvi: *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2003.

a aquest òrgan considerat central dins l'entramat institucional de la Generalitat, i incorpora la major part dels continguts principals de la llei 3/1983 del Parlament, President i Consell Executiu de la Generalitat.

L'Estatut de 2006 referma d'entrada el caràcter representatiu i simbòlic del Parlament com a expressió de la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya. Aquest refermament quedaria exemplificat en la proclamació singularitzada del Parlament com a òrgan de representació i en l'addició, en la descripció inicial de les funcions del Parlament, del seu caràcter d'expressió i àmbit preferent del pluralisme polític.

Es regulen ara aspectes referits al principi d'autonomia parlamentària, s'incorporen nous elements d'organització i funcionament de la cambra –entre els quals la possibilitat de creació de comissions d'investigació, de tramitació de peticions individuals o col·lectives dirigides al Parlament o la necessitat d'establiment de mecanismes de participació ciutadana, així com la regulació del règim de reunions i sessions– i es concreten i amplien les previsions referides a la funció legislativa. De manera més específica s'aborda la delegació en el Govern de la potestat legislativa (decrets legislatius) i s'incorpora com a novetat la possibilitat que el Govern dicti decrets- llei a convalidar pel Parlament en el termini dels 30 dies subsegüents a la seva promulgació. Mentre que la potenciació de la tècnica de la legislació delegada és, en general, defensada com un increment efectiu de les formes de col·laboració lògiques, i tècnicament millors, entre Parlament i Executiu, la incorporació del decret- llei és més discutida. Així, aquesta incorporació del decret- llei significa tant una novetat interna com una d'externa, per referència a la resta d'ordenaments estatutaris, en els quals no apareix com a possible font del dret autonòmic. No sembla que aquesta incorporació, en la mesura que l'abast del decret- llei s'estableix en el text estatutari, pugui provocar controvèrsia doctrinal, com sí que l'havia provocat la utilització no estatutària d'aquest tipus de norma.¹⁶

Un segon element gira al voltant de la consideració pràctica del Parlament com a instrument de control i impuls del Govern. A més de la reiteració d'aquestes funcions en la definició inicial del Parlament, el nou Estatut incorpora un capítol dedicat a les relacions entre el Parlament i el Govern, on es contemplen els drets i les obligacions dels

membres del Govern envers el Parlament, es concreta el principi de responsabilitat política del Govern i els seus membres davant del Parlament i es preveu la possibilitat de dissolució anticipada de la cambra.

També el nou Reglament del Parlament de Catalunya ha avançat en la concreció i l'aprofundiment dels diversos mecanismes d'impuls i control de l'acció política i de govern, sense que s'aportin, però, grans novetats respecte a les previsions legals o reglamentàries vigents fins ara.

Sense menystenir la potestat legislativa del Parlament, i, en conseqüència la importància de les tasques del Parlament en la seva funció de discutir i aprovar lleis, funció que també ha estat millorada en els seus procediments pel nou Reglament de la cambra, tant la pràctica del treball parlamentari com consideracions analítiques del seu rendiment posen l'accent a concedir un major relleu a les tasques d'impuls i de control que realitza el Parlament sobre el Govern. Dins d'aquesta activitat se situaria també, encara que connectada amb la funció legislativa, la necessària avaluació de les lleis que pocs parlaments han posat en marxa.

Finalment, encara caldria fer menció de l'existència d'un marc de relacions interinstitucionals en les quals el Parlament participa. Aquí s'inclourien, d'una banda, el conjunt de relacions formals i materials amb la resta d'òrgans i organismes diversos que integren l'entramat institucional de la Generalitat (Govern, Poder Judicial –en especial el nou Consell de Justícia de Catalunya–, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Consell de Garanties Estatutàries; també els organismes creats per llei com el Consell de l'Audiovisual de Catalunya i la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió), i, d'altra banda, aquelles relacions que desborden l'àmbit de Catalunya i que, a través del Parlament, es mantenen amb institucions estatals (Senat o organismes de coordinació entre parlaments autonòmics) o institucions europees (especialment la Conferència de les Assembles Legislatives Regionals d'Europa).

5. Representació i composició. Anàlisi empírica i propostes legislatives

L'article 55.1 del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya obre el seu títol II, dedicat a les institucions, amb una afirmació clàssica: "El

Parlament representa el poble de Catalunya". Aquesta afirmació tan senzilla comporta efectes simbòlics i pràctics que situen el Parlament en el centre de la teoria democràtica i constitueixen un límit a totes les explicacions sobre la crisi dels parlaments moderns. Aquests poden quedar subordinats a l'Executiu, marginats pels partits polítics, desplaçats pels mitjans de comunicació... En cap cas, però, cap d'ells no podrà reclamar la funció exclusiva, única, de representar com a institució la totalitat del poble de Catalunya.

La competència que sobre el títol representatiu puguin efectuar altres aspectes externs a la mateixa institució com ara partits, associacions d'interessos, lideratges més o menys carismàtics o, fins i tot, els mitjans de comunicació en la formació del debat públic i l'expressió de la societat constitueixen la raó de fons de la pèrdua de pes relatiu dels parlaments en la imatge pública. Ara bé, aquests aspectes no seran analitzats en aquest apartat, que té l'abast més limitat d'observar algunes característiques de la representació específicament parlamentària a Catalunya i proposar sobre això mesures factibles de correcció per mitjà d'una actuació legislativa.

En aquest sentit abordarem de manera consecutiva la durada del mandat representatiu, la composició numèrica de la Cambra, les característiques sociodemogràfiques dels diputats i diputades, l'experiència política d'aquests i, finalment, el sistema electoral. Sobre tots aquests temes és factible actuar legislativament per a millorar-ne el resultat.

6. La durada del mandat representiu

No sembla que l'article 56.1 de l'actual Estatut hagi provocat un fort debat entre els nostres representants ni en els àmbits de l'opinió pública malgrat que sigui essencial perquè afecta el procés democràtic en establir la cadència de les eleccions i la composició de la representació que en resulta. Diu l'article:

"El Parlament es compon d'un mínim de cent diputats i un màxim de cent cinquanta, elegits per a un termini de quatre anys [...]."

Pel que fa al mandat parlamentari, l'article reproduïx d'aquesta manera la situació fins ara vigent que estableix les eleccions cada

quatre anys, excepte si intervé una dissolució anticipada. Un cop aprovat el nou Estatut, potser ja no tindrà gaire sentit fer-hi una reflexió; però potser també val la pena tenir en compte que s'ha perdut una oportunitat per a establir un mandat més llarg, de cinc anys, per exemple.¹⁷ La idea pot sorprendre perquè sembla que vagi en contra de la democratització i participació pública; però a favor seu cal dir que el ritme d'eleccions locals, generals, europees i catalanes comporta seriosos problemes a l'hora d'efectuar les polítiques públiques, dificulta el finançament dels partits, agreuja la conflictivitat del discurs polític, etc.

Per tant, un debat públic sobre aquest tema hauria permès apreciar amb tots els arguments necessaris la conveniència d'una mesura com la que aquí es suggereix,¹⁸ i reafirmar o desmentir la idea que un mandat lleugerament més llarg seria una pèrdua de qualitat democràtica.

7. La composició numèrica del Parlament

Com ja hem vist, l'Estatut preveu que el Parlament de Catalunya estigui format per un nombre de diputats situat entre 100 i 150. Aquesta redacció millora tècnicament l'Estatut de 1979, en el qual no apareixia cap referència al nombre de diputats fins la disposició transitòria quarta, que, com és conegut, regulava de manera provisional les eleccions catalanes.

La incorporació en l'actual redactat d'una referència a un màxim i un mínim resulta així una millora de tècnica legislativa important en la mesura que emmarca els límits en els quals s'ha de moure una futura llei electoral catalana. Se segueix així també el procediment previst en la Constitució espanyola, que també defineix la composició del Congrés en un número situat entre 300 i 400 diputats. La Constitució espanyola partia d'una situació prèvia de 350 diputats, que la norma constitucional ha permès mantenir posteriorment en la LOREG.

17. Com França, la Gran Bretanya o el Canadà.

18. J. M. Vallès s'ho planteja de passada en un article que té un altre objectiu: "Els criteris bàsics de la futura llei electoral catalana". A: VV.AA: *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003.

No és descartable que una solució similar sigui adoptada en la llei electoral catalana, mantenint la xifra de 135 diputats a elegir. De totes maneres, en un article dedicat a reflexionar sobre el Parlament potser no sigui sobrer dedicar algunes paraules a les dimensions "òptimes" que hauria de tenir el Parlament català.

Val a dir que aquesta no és una reflexió que es pugui efectuar d'una manera tecnocràtica. No existeix cap manual d'instruccions que defineixi al legislador quants diputats ha de tenir el seu parlament, i nosaltres no hem sabut trobar referència a cap article acadèmic on aquest punt es plantegi. En realitat, cada parlament té les seves dimensions de resultes d'un procés històric, diferenciat per països, en els quals els diferents conflictes polítics, juntament amb criteris geogràfics i demogràfics, han produït, sense que ningú s'ho plantejés teòricament, un determinat nivell de representació. Quin sentit té, doncs, que nosaltres pretenguem fer una petita teorització sobre la dimensió del nostre Parlament? Per què intentar alguna cosa que altres no han fet? La resposta es troba en la mateixa situació política, que obliga a prendre decisions sobre el tema pel fet de no haver-se determinat en el Projecte d'Estatut una xifra exacta. Potser val la pena, per tant, conèixer almenys les conseqüències de les decisions que s'adoptin o, el que és el mateix, els grans elements de reflexió que pot haver-hi darrere de les opcions efectuades.

Comencem, però, per situar els 135 diputats del Parlament de Catalunya en una perspectiva comparada. (Veure taula 3 i 4)

El quadre permet apreciar que la representativitat, mesurada en termes de relació diputats/nombre d'habitants, presenta una dualitat força marcada. D'una banda, petits països, de dimensions més o menys semblants a les de Catalunya, i, d'una altra, els grans estats. En els primers, la representació és inferior a un diputat per cada cinquanta mil habitants. En els segons, la xifra tendeix a ésser superior als cent mil. Sobre aquesta divisió es poden fer matisacions. Portugal, per exemple, té més diputats dels que correspondrien en una escala "ben ordenada" de població, i el Regne Unit en tindria menys. Però no ens interessa ara entrar en aquestes distincions, com tampoc en la incidència de la existència d'un senat. Entre el Senat francès, l'alemany o l'anglès les diferències constitucionals són tantes que la dada es fa irrelevant sobre el fet de la representació.

3. Diputats per països

	Població en milers d'habitants el 1996	Nombre de diputats Cambra baixa	Relació diputats/població (en milers)
Luxemburg	411	60	1:6,9
Irlanda	3.584	166	1:21,6
Finlàndia	5.126	200	1:25,6
Suècia	8.920	349	1:25,6
Dinamarca	5.247	179	1:29,3
Grècia	10.530	300	1:35,1
Portugal	9.856	230	1:42,9
Àustria*	8.046	183	1:44,0
Bèlgica*	10.194	150	1:68,0
Gran Bretanya*	58.680	659	1:89,0
Itàlia*	57.370	630	1:91,1
França*	58.388	577	1:101,2
Holanda*	15.534	150	1:103,6
Espanya*	39.312	350	1:112,3
Alemanya*	81.825	669	1:122,3

* Països amb segona cambra.

Font: European Economy n. 62. Eurostat Interparliamentary Union. Citat per Freire, A. et al.¹⁹

4. Parlament de Catalunya

	Població en milers d'habitants el 2004	Nombre diputats	Relació diputats/habitants
Catalunya	6.087	135	1:45,0

Ens interessa més fixar-nos en els dos països de dimensions semblants a la catalana –Finlàndia i Dinamarca–, que tenen unes dimensions pel que fa al nombre de diputats d'entre 179 i 200 i la seva ràtio de representació se situa entre els vint-i-cinc mil i els trenta mil habitants per diputat. No cal, però, oblidar –i no és un matis irrelevant– que es tracta de parlaments estatals i, per tant, amb un àmbit de potestats diferent del català.

En aquest context, l'actual Parlament de Catalunya –subestatal– té una ràtio de representació més elevada que els dos països ci-

19. Freire, A. et al.: *O Parlamento Português: uma reforma necessaria*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Assembleia da República, Instituto Adelino Amaro da Costa, 2002.

tats anteriorment; però, en tot cas, se situa en l'escala alta de representació. A Catalunya cada diputat representa teòricament 45.000 habitants,²⁰ com Àustria; és a dir, en les proporcions dels països petits i mitjans d'Europa.

Vegem ara les dades referides a una comparació amb les altres comunitats autònomes.

5. Relació escons/població per CCAA

	Cens/escons			Cens/escons	
	Escons	(en milers)		Escons	(en milers)
Andalusia	109	50	Extremadura	65	13
Aragó	67	15	Galícia	75	32
Astúries	45	21	Madrid	103	39
Balears	59	10	Múrcia	45	19
Canàries	60	21	Navarra	50	9
Cantabria	39	11	Euskadi	75	23
Castella i Lleó	84	25	Rioja	33	7
Castella-la Manxa	47	29	València	89	35
Catalunya	135	37			

Font: Wert, J. I.²¹

A diferència del quadre 3, en aquest la representativitat no és referida al conjunt de la població sinó al cens electoral (amb una major precisió tècnica, al nostre entendre). El quadre revela que, d'una banda, el Parlament de Catalunya és el més nombrós en xifres absolutes –135–, seguit per Madrid (103) i Andalusia (109); d'altra banda, però, queda col·locat en un nivell mitjà atenent la relació diputats/població. Els parlamentaris de Catalunya representen 37 electors censats, xifra similar als 35 de València o els 39 de Madrid (amb petites variacions segons l'evolució del cens).

Les dades comparatives no situen, per tant, el Parlament de Catalunya ni en el pla internacional –amb la matisació ja efectuada

20. Aquesta és una mitjana. Les diferències són molt marcades segons les circumscripcions, com s'analitzarà posteriorment.

21. Wert, J. I.: "Elecciones autonómicas en España 1980-1996: una visión de conjunto". A: Alcántara, M. i Martínez, A. (eds.): *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.

de la diferent natura d'aquests parlaments– ni en relació amb les altres CCAA en unes xifres excepcionals. Tant en un cas com en l'altre, la seva escala actual és mitja, i es podria argumentar per raons simbòliques i representatives la conveniència d'un acreixement del seu nombre de diputats fins arribar als cent cinquanta, com preveu el nou Estatut.

No s'han d'oblidar les raons simbòliques. La idea nacional de Catalunya pot comportar, quasi de manera subreptícia, la concepció que el nostre Parlament ha de presentar unes dimensions àmplies per reforçar així la imatge d'una Catalunya-Estat.

Més interès té la concepció democratitzadora de la representació, que podria argumentar que en rebaixar-se la ràtio diputat/població es millora la funció representativa dels diputats. Així, un nombre elevat de diputats comportaria que cadascun d'ells hagués de representar una xifra reduïda de ciutadans, amb la qual cosa s'afavoriria una relació més intensa entre els interessos de la ciutadania i els seus portaveus.

Ara bé, ambdues idees mereixen, com a mínim, una discussió més aprofundida. Des del punt de vista simbòlic, no és gens evident que un organisme sigui més important com més gran sigui la seva composició. En molts casos, és al contrari: una dimensió reduïda aporta unes característiques d'exclusivitat, associades a poder, que redunden en el prestigi d'aquesta institució. Només caldrà recordar aquí que el Senat nord-americà està compost exclusivament per dos senadors per estat (que representen correlativament una xifra de població elevadíssima).

Tampoc és tan evident que la mesura de la representativitat l'atorgui la relació diputats/població. La representació va lligada també a les regles de selecció dels diputats (tot el procés electoral en el seu conjunt), al mateix poder institucional que aquests tenen i també a l'homogeneïtat política i social del cens electoral. Aquesta última referència, que sembla més ambigua, indica que si el criteri de representativitat fos mesurat només pel nombre de diputats, les cambres haurien de créixer sense límits. La representació té més a veure amb el nombre de grups i d'interessos que cal que siguin representats que no pas amb el de nombre de persones que hi han de ser representades.

Però encara hi ha més. El Parlament no és només una institució representativa; es tracta també d'un organisme de treball. O dit d'una altra manera potser més precisa: la representació del Parlament es compleix en el seu treball. És en la defensa dels interessos socials i la seva agregació on els diputats exerceixen la seva funció representativa. Una elecció sense una activitat parlamentària posterior no tindria sentit. Un parlament, amb molts o pocs diputats, sense debat, sense aprovació de lleis, sense control de l'Executiu, difícilment seria considerat representatiu.²²

Per tant, més enllà de les comparacions amb d'altres països o comunitats autònomes, cal tenir en compte els diferents aspectes en els quals es despleguen les dimensions d'un parlament. Com dèiem més amunt, mai no hem vist un tractament teòric d'aquesta qüestió, però hi aportarem algunes idees per entendre quines conseqüències pot tenir la variació del nombre de diputats actuals, en funció de les perspectives que dona l'Estatut de 2006.

El nombre de diputats d'un parlament afecta: 1) la representativitat; 2) el treball parlamentari; 3) els recursos i despeses del parlament.

7.1. Sobre la representativitat

La representació és la funció general de l'existència dels parlaments, identificada amb l'expressió "El Parlament representa el Poble". La noció de representativitat és més precisa i fa referència als mecanismes de selecció i identificació dels ciutadans amb els seus mediadors parlamentaris. La representativitat està lligada al procés electoral i és un component tan bàsic de la representació que es fa difícil, terminològicament, trobar unes paraules prou discriminants; però insistim que la representació no s'esgota en la representativitat.

22. Sobre el concepte de *representació*, la referència canònica és Pitkin, H. N.: *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967 (edició espanyola del Centro de Estudios Constitucionales). Tot i que determinats arguments de Pitkin poden ésser discutibles, no pot negar-se –i és el seu punt essencial– que la representació constitueix primordialment en un actuar. Per això, en aquest capítol els temes de representació i representativitat queden sempre interrelacionats amb els del treball i el rendiment parlamentari.

No hi ha una xifra teòrica per a determinar quants diputats són necessaris o convenients per a complir els requisits de representativitat imprescindibles en una democràcia. Com hem repetit ja diverses vegades, el nombre de diputats s'ha format històricament atenent les lluites polítiques, la geografia, la població. En canvi, sí que és possible determinar teòricament que un increment del nombre de diputats comporta o pot comportar conseqüències sobre la proporcionalitat i la diversitat.

A les conseqüències que ha tingut el sistema electoral català "provisional" sobre la proporcionalitat ja ens referirem més endavant. Per tant, no farem ni una sola menció als seus evidents defectes. Aquí volem centrar-nos tan sols en el problema de les dimensions de la cambra catalana. És evident que en la configuració provincial actual de les circumscripcions electorals, les seves dimensions tenen una magnitud suficient per a garantir una proporcionalitat elevada en cadascuna d'aquestes províncies. La nostra reflexió es mou en una altra perspectiva. La imprescindible elaboració d'una futura llei electoral planteja la possibilitat que les circumscripcions tinguin una dimensió territorial més petita que les províncies –posem, però només a títol d'exemple, les vegueries–, fet que comportaria la reducció del nombre de diputats per circumscripció. Disminuiria, per tant, la proporcionalitat d'aquestes (especialment, les poc poblades).

En aquest context hipotètic, incrementar el nombre de diputats a 150 milloraria la proporcionalitat d'algunes d'aquestes circumscripcions perquè, en haver-hi més diputats, també en correspondrien més a les circumscripcions menors. Naturalment, disminuir el nombre de diputats a 100 dificultaria aquest propòsit.

De totes maneres, s'ha de tenir present que aquestes afirmacions són teòriques. La variació del nombre de diputats no estableix mecànicament aquests efectes si es modifiquen altres circumstàncies rellevants. Si el Parlament estigués compost per 150 diputats, però tots ells o una part considerable fossin elegits per una fórmula majoritària, aleshores no tindria una proporcionalitat més elevada sinó inferior.²³ Per tant,

23. Aquest contraexemple pot considerar-se contrari al contingut del nou Estatut d'Autonomia, que en el seu art. 56.2 estableix que el sistema electoral ha d'ésser de representació proporcional. Si s'utilitza aquí es per indicar de manera molt comprensible que, per ell mateix, l'increment del nombre de diputats no assegura més proporcionalitat, però sí que hi contribueix si s'acompanya d'altres mecanismes electorals.

podem dir, en definitiva, que un increment del nombre de diputats facilitaria un lleuger increment de la proporcionalitat a condició que finalment s'adoptés una fórmula proporcional en circumscripcions menors a les actuals.

Igual que per la proporcionalitat, també la variabilitat s'ha de considerar d'una manera tendencial: l'increment del nombre de diputats pot contribuir a diversificar-ne la composició sociodemogràfica o a incrementar en xifres absolutes el nombre de diputats de grups poc representats.

La proporcionalitat és una dimensió relacionada amb la trasllació dels votants dels partits a la seva força parlamentària; la variabilitat té a veure amb la representació de les identitats i els interessos. En un parlament amb més diputats la seva diferenciació pot créixer per diverses vies. D'una banda, en incrementar-se el nombre de diputats disponibles a cada partit, aquests poden compondre les seves llistes donant entrada a nous grups fins aquell moment no considerats (per exemple, "en les llistes del nostre partit no hi ha agricultors, però ara podem incorporar-ne algun a la nostra candidatura"). D'altra banda, grups ja presents però marginats en xifres relatives, àdhuc si el seu percentatge no es modifiqués, es veurien reforçats en tenir més diputats (per exemple, el nombre de diputades adquireix una massa crítica superior). Finalment, s'amplia la diferenciació interna dels grups ja presents (per exemple, més diputades, unes de dretes, unes d'esquerres...).

Per la via de la proporcionalitat i de la diversitat interna és com recupera valor la tesi democràtica que és convenient augmentar el nombre de diputats per disminuir el nombre de persones que cada diputat representa. En efecte, el que és rellevant no és el nombre de persones que cada diputat representa sinó el nombre de veus que es fa present en el parlament.²⁴ Una reforma que incrementés el nombre de diputats del Parlament de Catalunya però que simultàniament no afavorís la proporcionalitat i la variabilitat interna deixaria

24. La representació és essencialment actuació (Pitkin, *op. cit.*) però no s'ha d'oblidar la importància d'una bona "representació descriptiva" per a la millora de la deliberació. Mansbridge, J.: "La representació de la diferencia: una defensa contingente de la representació descriptiva". A: Maiz, R. (ed.): *Construcción de Europa, democracia y globalización*. Universidade de Santiago de Compostela, 2001.

de tenir sentit, encara que en abstracte –perquè la xifra és només matemàtica– cada diputat representés menys ciutadans.

7.2. Sobre el treball parlamentari

El treball parlamentari és una variable normalment no considerada a l'hora d'analitzar la dimensió dels parlaments, però és essencial tenir-la en compte, tant perquè la representació consisteix essencialment en una activitat com per les mateixes exigències funcionals de les cambres. En el fons, es tracta de preguntar-se les raons estrictament parlamentàries que aconsellarien o desaconsellarien canvis en el nombre de diputats. Si més amunt veiem quina era l'explicació representativa que podria portar a una millora en la ràtio diputat/població, cal estudiar ara si existeixen justificacions derivades de l'activitat parlamentària dels representants.

A priori, i també en abstracte com fèiem més amunt, un increment en el nombre de diputats comporta la possibilitat d'un treball més intens o del mateix treball d'una forma més relaxada. Naturalment, la disminució portaria a la situació contrària. Però aquestes són afirmacions massa generals que exigeixen una concreció superior. Així, per exemple, més diputats no tindrien quasi incidència en el desenvolupament de les sessions plenàries, atès que en aquest òrgan la majoria de diputats han d'adoptar una actitud passiva de mers oients, votant segons les instruccions rebudes dels seus caps de fila.

Força més interès tindria una variació en la composició de les comissions perquè aquestes són el veritable centre de treball parlamentari. En aquest sentit, l'increment del nombre de diputats possibilitaria bé augmentar el nombre de comissions (seria necessari aleshores definir-ne quines i per què), bé elevar-ne el nombre de diputats que les formen. Les dues opcions són diferents en la mesura que la primera afecta el rendiment (és a dir, l'*output*, el que es produeix) mentre que la segona es relaciona amb el treball (la manera de fer les coses, sense que aquestes en si siguin diferents).

Limitem-nos ara a aquesta última possibilitat. Un increment del nombre de diputats beneficia en primer lloc els grups petits perquè aquests, en disposar d'un o dos diputats més, poden distribuir millor

la feina en comissió dels seus representants, si aquests estan forçats a formar part de diverses comissions. Per als grups grans, més diputats poden representar també la possibilitat d'una major especialització dels seus diputats en poder-los distribuir millor en les comissions. Aquesta és una derivació benèfica d'una altra conseqüència més neutra, l'existència de més diputats en una comissió; si es manté el mateix treball, disminueix la part que li correspon a cada diputat (deixant que, del mateix grup, uns altres siguin especialistes i limitant-se a votar segons les instruccions). Alhora, el treball es fa més lent. És ben conegut que comissions i comitès, perquè siguin eficaços, és convenient que tinguin un nombre reduït de membres, ja que el ritme de debat és més ràpid, la negociació més factible, etc. Per contra, un nombre elevat ritualitza el procediment i estabilitza les posicions dels representants.

Aquestes són consideracions generals que podrien fer referència a qualsevol parlament; però, aplicades al cas català, quines serien les raons que podrien portar a un increment dels seus diputats? A nosaltres no ens sembla que el Parlament es trobi davant d'un excés de treball que no pugui afrontar amb els parlamentaris actuals. Una comparació amb el Congreso de los Diputados revela que l'activitat parlamentària catalana no està precisament saturada.

6. Desenvolupament de les sessions plenàries (elaboració pròpia)

	Catalunya - VI legislatura	Espanya - VI legislatura
Núm. de sessions	88	271
Núm. de reunions	156	
Nombre total d'hores	864	1.354h,34m
Mitjana d'hores per reunió	5,32	

Font per a Catalunya: www.parlament-cat.net; per a Espanya: "Memoria de la VI legislatura", Congreso de los Diputados.

En efecte, la VI legislatura catalana, que s'estén des de l'octubre de 1999 al novembre de 2003, resulta comparable per la seva durada a la també VI legislatura espanyola del març de 1996 al març de 2000. Les xifres demostren clarament que el Parlament espanyol es caracteritza per una activitat més elevada. En un període de temps similar, el Congreso de los Diputados estigué reunit 1.354 hores i el Parlament català, 864.

En relació amb aquestes xifres poden fer-se matisacions. Pot pensar-se, per exemple, que la cambra baixa espanyola, pel fet de tenir un nombre més elevat de grups parlamentaris, requereix un debat més lent que allarga les sessions. L'índex, per tant, és només això, un indicador, un senyal de referència, sotmès al control d'altres variables. Tanmateix, semblaria que els diputats espanyols estan sotmesos a uns ritmes de treball molt més intensos dels que s'estilen en el Parlament català. En efecte, l'activitat del Ple, tot i ésser molt formalitzada, constitueix un bon resum del conjunt del treball parlamentari en la mesura que en el Plenari conflueixen les altres actuacions de caire preparatori.

7. Mesa i Diputació Permanent

	Catalunya	Espanya
Diputació Permanent	Núm. de sessions	8
	Núm. total d'hores	13
	Mitjana d'hores	2h 3m
Mesa	Núm. de sessions	213
	Núm. total d'hores	238
	Mitjana d'hores	334h 52m
		166
		46m

Fonts citades més amunt. Elaboració pròpia.

D'aquesta forma, l'observació d'altres òrgans de les cambres porta a conclusions similars. Així, pel que fa a les reunions de la Mesa, les xifres són molt semblants respecte del nombre de sessions (238 per a Espanya i 213 per a Catalunya), però no el nombre d'hores esmerçades, 335 contra 166 en favor d'Espanya. Naturalment, sempre pot argumentar-se que els diputats de Madrid podrien tenir un estil deliberatiu més barroc i lent, però una afirmació d'aquesta mena segurament seria falsa, i el que indiquen les xifres és que en la Mesa del Congreso s'hi debat més temps, fet que comporta una durada de les sessions superiors.

Tot i així, encara pot posar-se en dubte que les taules anteriors copsin en la seva complexitat el treball parlamentari. El Ple té un caràcter formalitzat i ritualitzat, la Mesa compleix funcions de direcció i ordenació dels treballs, la Diputació Permanent és un organisme supletori; cap d'ells, per tant, reflecteix del tot l'autèntica activitat dels diputats. Cal, per tant, observar què passa en les comissions.

8. Comissions

		Catalunya	Espanya
Comissions*	Sessions	605	1.082
	Hores	1.360*	3.584h 45m
	Mitjana d'hores	1h 38m	

Fonts citades més amunt. Elaboració pròpia.

*Atenció error en les estadístiques oficials (figuren 267 hores).

El quadre és ben revelador del fet que també en aquest aspecte les xifres indiquen una activitat molt més elevada en el cas espanyol que en el català. A més, encara s'hauria de fer constar que les dades són molt més favorables al Congreso que al Parlament, perquè en les dades d'aquest s'inclouen totes les comissions, mentre que per a la cambra espanyola no s'incorporen les comissions no permanents. Dit això, s'observarà que, fins i tot amb els números presentats, les comissions a Espanya tenen més reunions (el doble) i la durada de les sessions és més llarga (dues vegades i mitja més). Per simplicitat ja no indiquem les dades relatives al treball en subcomissions i en ponències; aquí ja les xifres es desborden.

També pot fer-se la matisació que les Cortes tenen més diputats que el Parlament (350 i 135 respectivament) i que, per tant, és lògic que puguin fer més reunions. Simultàniament, per exemple, poden estar reunides les comissions d'Agricultura i d'Economia per assistir-hi diputats diferents; situació que a Catalunya, amb un menor nombre de diputats, podria no donar-se. Però, a part que després puguem observar el treball individual dels diputats, aquí les xifres estan presentades com a indicadors d'una activitat reduïda del Parlament català, derivada de les necessitats objectives de les seves funcions "subestatals". En efecte, si la comparació a través del conjunt de les comissions comporta la possibilitat assenyalada, pot encara reduir-se més l'observació, per fer el màxim d'idèntica la comparança. I les conclusions no són molt diferents. Vegem-ho en dues comissions concretes.

L'estructura de les comissions no és idèntica en el cas espanyol i el català, i, en l'exemple utilitzat, Comerç no figura en la comissió catalana i sí en la d'Economia espanyola, que alhora es desdobla en una de Pressupostos. Tot i així, no hi ha dubte: la comissió d'Economia i Pressupostos a Catalunya es reuneix en 22 sessions, amb un total de

9. Funcionament de comissions

	Parlament de Catalunya	Congreso de los Diputados
Comissió d'Economia, Finances i Pressupostos	Sessions	22
	Hores	59
	Mitjana	2h 39m
Comissió d'Economia, Comerç i Hisenda	Sessions	84
	Hores	316h 5m
	Mitjana	
Comissió de Pressupostos	Sessions	36
	Hores	199h
	Mitjana	

Fonts citades més amunt.

59 hores. A Espanya s'hi dediquen 120 sessions, amb més de 500 hores (i cal recordar que en un mateix lapsus de temps, quatre anys).

Per tot això, no és estrany que la producció legislativa del Parlament també sigui menor. Si fins ara només hem fet referència al treball, sempre quedaria l'opció de pensar que el rendiment es mou per altres paràmetres, que la productivitat per hores treballades és superior. Però, a part que s'hauria de demostrar per què passaria això quan els procediments parlamentaris són molt homogenis arreu, les dades no porten a aquestes conclusions.

10. Rendiment legislatiu

	Parlament de Catalunya	Congreso de los Diputados
Projectes de llei	81	192
Proposicions de llei preses en consideració		107
Lleis aprovades		222
Decrets-lei convalidats (19 tramitats com llei)		85

Fonts citades més amunt. Elaboració pròpia.

Com indica el quadre 8, l'activitat legislativa del Parlament català és molt inferior a la del seu homònim espanyol. Deixant de banda que a Catalunya no existia fins ara el decret-lei i, per tant, la seva convalidació, pel que fa a l'aprovació de les lleis, el nombre de projectes i proposicions discutides és molt menor i, en conseqüència, també ho són les lleis aprovades.

Una mirada ràpida a diferents procediments de control porta també a conclusions similars.

11. Instruments de control

	Parlament de Catalunya	Congreso de los Diputados
Interpel·lacions	387	199
Mocions posteriors a interpel·lació	355	175
Proposicions no de llei davant el Ple		440
Proposicions no de llei en comissió	3	1.800
Pregunta oral al president de la Generalitat	214	
Pregunta oral al Govern a respondre en el Ple	346	2.112
Preguntes orals al Govern en comissió		2.829

Fonts citades més amunt. Elaboració pròpia.

En resum, tant l'activitat legislativa com l'activitat de control sembla que són molt menors en el Parlament de Catalunya que en el Congrés espanyol,²⁵ com ja s'intuïa en veure el nombre d'hores dedicades a les sessions en plenari o en comissions. Òbviament, aquest fet no es deriva ni d'una peculiar desmotivació pel treball dels parlamentaris catalans ni d'unes formes particulars del debat del Parlament espanyol.

Es tracta, per contra, de causes estructurals. Un parlament estatal ha de recollir per força una complexitat superior a un altre que ocupa una posició subordinada a aquell (som ben conscients que les paraules són enganyoses; no hi ha subordinació, per exemple, des del punt de vista jurídic quan es parla de competències exclusives, etc.; per tant, ens referim a una definició més política del problema). El Congreso actua sobre un territori superior, sobre més població, aprova un pressupost més elevat, inclou més àmbits competencials, per mitjà de més grups parlamentaris, amb més diputats, etc. Cadascun d'aquests aspectes en reforça un altre i porta a aquesta diferència d'activitat. El Parlament espanyol treballa més que no pas el Parlament català, i això és indubtable i inevitable.

25. Una anàlisi del treball parlamentari del Congreso pot trobar-se a Capo, J.: *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990; i Capo, J.: "The Spanish Parliament in a Triangular Relationship, 1982-2000". A: Leston-Bandeira, C. (ed.): *Southern European Parliaments in Democracy*. Londres: Routledge, 2005.

Però no s'hauria de perdre de vista el punt que es debat en aquestes pàgines. De fet, la comparació entre els dos parlaments és només una manera indirecta de posar de manifest que no pot afirmar-se de cap manera que la cambra catalana es caracteritzi per un treball molt intens, una pressió horària insuportable i una activitat i producció frenètica. Si la comparació, salvant totes les distàncies, serveix d'alguna cosa és per indicar que no sembla haver-hi cap dada, interna al funcionament de la cambra, que indiqui la necessitat d'ampliar-ne el nombre de diputats.

7.3. Recursos i despeses

En el debat sobre quin nombre de diputats han de formar la cambra catalana, finalment s'hauria de considerar un últim element, poc present normalment en els debats sobre el parlamentarisme. Ens referim a l'existència d'un cost organitzatiu i econòmic derivat del nombre de diputats.

Els diputats tenen assignats uns honoraris, ocupen uns despatxos, requereixen ordinadors, telèfons, fotocòpies, assistents personals, etc. No és aquí el moment d'ocupar-se d'aquestes qüestions i d'assenyalar-ne en quines s'hauria de fer un esforç suplementari.

En tot cas, cal tenir ben present que un parlament que funcioni requereix una bona dotació econòmica, i que l'argument econòmic no ha d'ésser l'excusa per a no procedir a les millores necessàries. Ara bé, dit això també és cert que les despeses derivades directament dels diputats –per a diferenciar-les de les del funcionament general de la Cambra– serien molt diferents si el parlament estigués compost, per exemple, per cent o, pel contrari, per cent cinquanta diputats. El cost derivat directament del nombre de diputats seria, en aquest cas últim, una vegada i mitja més alt.

Insistim en aquest punt: la nostra argumentació no busca reduir el pressupost del parlament. Al contrari, si proposem, per exemple, secretaris personals, les despeses serien més elevades. El que pretenem dir és que qualsevol increment de diputats té un cost. I que aquest no hauria d'anar en detriment d'altres de potser més necessaris. D'altra banda, incrementar els diputats pot resultar també negatiu des del punt de vista de l'opinió pública. En general, i malgrat la posició cen-

tral que ocupen els parlaments en la teoria democràtica, el fet cert és que en les enquestes les institucions parlamentàries no resulten massa ben valorades.²⁶ En aquest context, qualsevol increment del nombre de diputats pot veure's enfrontat, si bé no a una campanya explícita (que indicaria que pel parlament encara es mobilitzaria algú), sí a un sentiment latent d'insatisfacció.

En resum, són ja moltes consideracions dedicades a un tema sobre el qual la literatura acadèmica o directament política ha reflexionat molt poc: quina és la dimensió idònia d'un parlament? La pregunta no té una resposta precisa. Però si malgrat tot ens hem atrevit a formular-la i a reflexionar-hi és pel fet mateix que el nou Estatut i la necessària i posterior aprovació d'una llei electoral obliguen a definir el nombre de diputats del Parlament català.

En aquest sentit, poden haver-hi raons electorals –o, per parlar més exactament, de representativitat– favorables a l'increment del nombre de diputats, encara que es puguin donar més per pressuposades que no pas per demostrades. En efecte, una anàlisi acurada de la representativitat del Parlament català no l'hem pas feta encara, i ens hi dedicarem en l'epígraf següent. En aquest punt, la nostra argumentació és més teòrica que empírica. En abstracte, un parlament, qualsevol que sia, si incrementa el nombre de diputats pot millorar la seva representativitat, sempre que es faci controlant-ne altres variables que poguessin reduir aquest efecte.

Ara bé, també hem assenyalat que un parlament es caracteritza també pel seu treball i la seva producció legislativa i de control. I en aquest punt, una anàlisi molt empírica porta a la conclusió que és difícil argumentar per a Catalunya la necessitat d'arribar al màxim permès per l'Estatut, i àdhuc podrien veure's arguments per a baixar la xifra de diputats actuals.

Finalment, hem fet un recordatori d'un aspecte que no és essencial, però que tampoc convindria deixar de banda: el pressupost del parlament es veu modificat pel nombre de diputats. I més modificat

26. Aquesta és la conclusió de Hibbing, J. R. i Theiss-Morse, E. a *Congress as public enemy. Public attitudes toward American political institutions*. Cambridge University Press, 1995 (2002). Al nostre entendre, moltes de les seves conclusions són generalitzables per a tots els parlaments europeus.

com més importants siguin els recursos humans i materials posats a disposició dels diputats individuals.

La mirada, per tant, sobre aquests tres aspectes sembla que porta cap a llocs diferents. Si existissin les raons per al creixement, podrien quedar compensades per unes altres en contra. Correspon als polítics en el moment de l'elaboració de la llei electoral la tria per una opció o l'altra, així com ponderar els arguments favorables i els desfavorables. Però potser els dos ensenyaments que aporten aquestes reflexions no són del tot incompatibles. En efecte, potser es pot arribar a la conclusió final que si el mateix grau d'activitat parlamentària i de representativitat política i social pot garantir-se amb un nombre poc elevat de diputats, aquesta seria l'opció teòrica més correcta, i aquella que redundaria en major prestigi parlamentari. A nosaltres no ens sembla impossible garantir representativitat (proporcionalitat i variabilitat), rendiment i prestigi individual i de la institució amb un nombre baix de diputats.

8. El sistema electoral

Molts punts dels que fins ara s'han abordat en els epígrafs anteriors remeten a una futura regulació en una llei electoral. Les possibilitats analitzades de modificació del nombre de diputats, la paritat de gèneres, la limitació de mandats, les inelegibilitats i incompatibilitats, s'han de preveure en una legislació específica catalana, que ja no pot sostenir-se més en la vigència supletòria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG). Ara bé, aquesta mateixa exigència de la necessitat d'una llei electoral catalana indica el problema possiblement més important amb el qual es troba confrontada la representació parlamentària.

En efecte, com és conegut, el sistema electoral català fou regulat, de manera provisional, en la disposició transitòria quarta de l'Estatut de 1979. Les previsions d'aquest precepte estaven pensades per a possibilitar unes primeres eleccions, donant pas a un parlament que elaboraria el sistema electoral futur.

Aquest és el sentit tècnic que té una disposició transitòria: la desaparició dels seus efectes una vegada aconseguits els supòsits que han motivat la necessitat de la mateixa disposició. Tot i així, aquesta dis-

posició transitòria ha continuat formant el nucli central del sistema electoral de Catalunya al llarg de les set convocatòries electorals des de 1980. El legislador català ha renunciat durant més de vint-i-cinc anys a exercir unes de les màximes expressions de l'autonomia, que consisteix en l'autoregulació de les seves institucions polítiques.

En el nou Estatut s'ha renunciat a forçar una futura llei electoral i s'ha optat per una referència genèrica en l'art. 56 sobre la composició i el règim electoral (on s'inclou la previsió d'una llei que en tot cas haurà de ser aprovada per una majoria de dos terços de la cambra) i al manteniment en vigor de la disposició transitòria quarta de l'Estatut de 1979.

Deixant al marge que, des d'una consideració purament tècnica, es podria considerar que la convocatòria de les eleccions és formalment il·legal per subvertir la finalitat de la norma, és evident que la inexistència d'una llei electoral catalana no contribueix precisament al prestigi de la institució parlamentària. Tampoc hi ajuda que les altres setze comunitats autònomes es regeixin per les seves pròpies lleis electorals almenys des de 1987.

Fetes aquestes consideracions, de totes maneres la urgència en la redacció d'una llei electoral catalana deriva molt més que de les raons formals, de tècnica jurídica, i de les raons de prestigi comparatiu, dels greus problemes polítics derivats de la redacció material, del contingut, de la disposició transitòria. Aquests problemes són inherents a la inicial distribució de diputats a les circumscripcions, que en no corregir-se elaborant una llei electoral pròpia han acabat produint les greus distorsions de la voluntat popular esdevingudes en les dues últimes eleccions.

El tema és prou conegut, i n'existeix una àmplia literatura acadèmica,²⁷ periodística i política, per la qual cosa només farà falta fer-ne un lleuger recordatori i actualitzar-ne algunes dades.

27. Vallès, J. M.: "Cap a una llei electoral catalana. Elements i propostes per al desenvolupament de l'article 31 de l'Estatut". A: *Estudis Electorals*, núm. 6 (1982); Soler, J.: "Las elecciones autonómicas en Cataluña (1980-1985)". A: Alcántara, M. i Martínez, A. (eds.), ja citat; Colomé, G.: "Quince años de experiencia electoral autonómica: el caso de Cataluña". A: Montabes, J. (ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas i

La disposició transitòria quarta estableix com a circumscripcions electorals les quatre províncies, mitjançant un redactat confús que reproduïm:

"[...] El Parlament de Catalunya estarà integrat per 135 diputats, dels quals la circumscripció de Barcelona elegirà un diputat per cada 50.000 habitants, amb un màxim de 85 diputats. Les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona elegiran un mínim de sis diputats més un per cada 40.000 habitants, i els seran atribuïts 17, 15 i 18 diputats, respectivament."

En efecte, la disposició sembla referir-se a un procediment de càlcul que estableix una quota entre diputats i població; però, per una altra banda, fixa imperativament una assignació directa de diputats a les províncies circumscripcions. A primera vista podria semblar que la quota és l'explicació (en inexistència d'una exposició de motius) que justifica el nombre de diputats assignats. El quadre 17 desmenteix rotundament aquesta explicació perquè ja en les primeres eleccions, un diputat per Lleida representava 23.000 habitants, 26.000 els de Tarragona i Girona, i més de 50.000 els de Barcelona.

12. Cost teòric del diputat per circumscripció

	Població 1975	Població 2004
Barcelona, 1 escó	51.645	60.210
Tarragona, 1 escó	26.685	37.452
Girona, 1 escó	25.998	37.234
Lleida, 1 escó	23.223	25.672

Font: per a 1975, Vallès;²⁸ per a 2004, Capó amb dades de l'IDESCAT.

Parlamento de Andalucía, 1998; Lago I. i Montero, J.: "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003". A: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 105 (2004); Marcet J.: "El régimen electoral de Cataluña". A: *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23 (2004); i altres que se citen posteriorment.

28. Vallès, J. M.: "Comentari n. 93. Sistema i Dret electoral". A: VVAA: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1988.

El sistema electoral, per tant, beneficia clarament unes zones sobre unes altres, i en aquesta mesura els partits guanyadors en els districtes en els quals l'assignació de diputats és més forta que la que correspondria. Els vots no valen igual en tot el territori des de les primeres eleccions i aquesta desigual distribució s'ha anat reforçant, si bé lleugerament, en els 26 anys transcorreguts des d'aleshores.

A aquesta crítica de fons al sistema es pot afegir també la pregunta sobre si la circumscripció provincial és la que millor recull la configuració territorial de Catalunya i la interrogació sobre els possibles efectes de llunyania que provoca als electors el vot a llistes tancades, sense vot preferencial, de fins a 85 diputats. En definitiva, per una raó o una altra, la representativitat dels diputats queda afectada i, en certa mesura, posada en qüestió.

Per contra, el sistema electoral vigent fins ara ha estat fortament proporcional en graus molt superiors als de les eleccions generals espanyoles²⁹ i, en menor mesura, al de les altres comunitats autònomes.³⁰ L'elecció d'un nombre de diputats elevat en cadascuna de les circumscripcions assegura la manca de biaixos en cadascuna d'aquestes, tot i que puguin donar-se petites distorsions en el conjunt de Catalunya, derivades precisament de la desigualtat de distribució de diputats que afavoreix les circumscripcions més des poblades.

En realitat, la feble distorsió existent resulta ésser *significativa*. Les eleccions de 1999 i de 2003 n'han estat la prova en atorgar més diputats al segon partit –Convergència i Unió– que a aquell que havia guanyat les eleccions en nombre de vots, el Partit dels Socialistes de Catalunya.

29. Sobre la proporcionalitat del sistema electoral espanyol, entre moltes altres publicacions, vegeu Montero, J. i Gunther, R.: "Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España". A: VVAA: *La reforma del régimen electoral general*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. Diversos articles (Montero, Vallès, Botella, etc.) a Montabes, J., ja citat. Capó, J.: "Sistema electoral y gobernabilidad española". A: *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1 (1999).

30. Pallarés, F.: "Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales", i Llera, F.: "Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto". A: Montabes, J., ja citat

13. Resultats electorals de 1999-2003

	Eleccions 1999			Eleccions 2003		
	% vots	Escons	% escons	% vots	Escons	% escons
PSC-CC*	37,8	52	38,5	31,0	42	31,1
CiU	37,7	56	41,5	30,8	46	34,0
PP	9,5	12	8,9	11,8	15	11,1
ERC	8,6	12	8,9	16,4	23	17,0
ICV	2,5	3	2,2	7,2	9	6,6
Altres	3,9	—	—	2,5	—	—

* El 1999 amb ICV a Girona, Lleida i Tarragona.

El quadre 6 permet veure els dos fenòmens que assenyallem. D'una banda, l'alta proporcionalitat del sistema, però, d'altra, que aquesta no és absoluta. Així, el 1999 Convergència i Unió, amb menys del 39% dels vots, obtenia més del 41% dels diputats, i el 2003, sense arribar al 31% dels sufragis, aconsegueix el 34% dels escons. L'explicació es troba en el cost diferent del diputat a les circumscripcions que hem exposat més amunt.

D'aquesta forma, la segona posició electoral es converteix en la primera parlamentària, subvertint així la voluntat majoritària. Les distorsions no són fortes, però són rellevants, significatives, perquè es produeixen en un punt sensible com és la mateixa definició del guanyador. No es tracta només que aquest rebi més del que li correspondria (situació que, per exemple, és la que s'ha donat fins ara en el sistema electoral espanyol), sinó que determina un guanyador que no ho és en la voluntat majoritària dels electors.

Els beneficiats pel sistema argumenten que el fenomen de la inversió del perdedor en guanyador succeeix també en d'altres països; però aquesta explicació no elimina que també en aquests països, com que es produeixen situacions similars, el sistema electoral ha estat sotmès a fortes crítiques, i en resulta afectada la legitimitat. D'altra banda, també s'ha de recordar que, fora de Catalunya, aquest biaix en favor del segon partit no s'ha repetit mai en dues eleccions consecutives, fet que deslegitima en un grau superior els mecanismes de la representativitat política.

Finalment, també és important tenir present que aquestes distorsions –excepcionals– són pròpies de sistemes electorals majoritaris i no

proporcionals, que tenen una lògica completament diferent de la d'aquests últims. En efecte, la gravetat és més notòria en aquest últim cas perquè un dels elements que diferencia el sistema majoritari del proporcional és la *sensitivitat* al canvi electoral. En els sistemes majoritaris, petits canvis en els percentatges poden determinar que un partit del govern es converteixi en oposició i viceversa pel significatiu canvi de diputats que això pot comportar; per contra, els sistemes proporcionals són molt més estables, les petites modificacions en vots comporten febles variacions en diputats. Els sistemes proporcionals no magnifiquen el canvi electoral. El sistema català no sols no el magnifica sinó que el nega de manera repetida. No és un aspecte negligible quan es parla dels problemes de representació del Parlament de Catalunya.

És en interès del Parlament de Catalunya, com a institució, i no únicament d'alguns dels partits polítics que el componen, l'elaboració urgent d'una llei electoral que posi fi a la vigència de la disposició transitòria quarta de l'Estatut de 1979 encara vigent, com s'ha comentat. Segurament, aquesta afirmació no és discutida per ningú, malgrat que no hi hagi encara un acord concret sobre les característiques d'aquesta nova regulació. Una polèmica –falsa– s'ha centrat en un debat en el qual es contraposa la proporcionalitat a la territorialitat. No correspon a aquestes pàgines fer una proposta concreta, que acompanyaria les ja existents, sense tenir, d'altra banda, la possibilitat de fer-ne una exposició detallada i sistemàtica: però, en tot cas, val la pena afirmar de manera rotunda que tècnicament és factible –si hi ha voluntat política– de fer un sistema electoral que sigui veritablement proporcional i, a l'ensem, possibiliti una representació territorial més adequada que la de les actuals províncies, afavorint fins i tot un plus de representació per a les àrees amb menys població.³¹

9. Un Parlament en clau de futur: propostes de reforma

La reforma reglamentària del Parlament de Catalunya, aprova-da definitivament el 29 de desembre de 2005, si bé no abasta tots els

31. Diferents propostes en Vallès, J. M.: *Estudis Electorals*, ja citat; Bosch, A.: "El sistema electoral. Una proposta per al sistema electoral de Catalunya". Barcelona: Fundació Bofill, 1995; Capo, J.: "Crítica i proposta per a un sistema electoral per Catalunya", i Magre, J.: "Una proposta de sistema electoral per a Catalunya". A: VVAA: *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, ja citat.

elements que es podrien considerar a l'hora de plantejar un reforçament del paper polític del Parlament, sí que inclou força novetats, especialment en els aspectes de reforma de la seva organització i funcionament.

Al contrari del que ha succeït en d'altres normatives parlamentàries –com és el cas, per exemple, de l'Assemblea Nacional francesa, que des de 1958 a 2005 ha modificat en vint-i-nou ocasions el seu reglament; o el de la Cambra de Diputats italiana, que entre 1971 i 2005 ha modificat el reglament parlamentari en vint-i-sis ocasions–, el Reglament del Parlament de Catalunya s'havia mantingut en la seva formulació inicial de 1980, sense més modificacions que les derivades dels criteris interpretatius i les normes supletòries que s'han anat incorporant per tal d'omplir aquesta manca de reforma més general.

La reforma reglamentària aprovada el desembre de 2005 aporta, des del punt de vista de l'organització i el funcionament de la cambra, avenços notables en diversos camps, però queden encara diversos elements no abordats, o que no es poden abordar a través d'una simple reforma reglamentària. Alguns de relatius a la mateixa organització i funcionament de la cambra, i altres de relacionats amb les funcions que aquesta compleix. Així, el conjunt de reflexions i propostes que s'aborden en aquest apartat es podrien considerar en futures reformes o adequacions del Reglament, o bé poden constituir propostes d'instrumentació més pràctiques, atès que ultrapassen el marc reglamentari i demanden només la decisió o voluntat de portar-les a la pràctica.

9.1. Organització i funcionament de la cambra

Partint d'una millora general que en aquest terreny ha de significar l'aplicació del nou Reglament del Parlament, es poden encara plantejar diverses propostes per tal d'obrir noves perspectives de renovació de la cambra catalana.

9.1.1. Enfortiment del paper del diputat

Si considerem els diputats com a subjectes de la representació política, al marge del sistema i la fórmula que s'utilitzi per a la seva

elecció, sembla indispensable superar, en alguna mesura, l'excessiva presència dels grups parlamentaris en la vida de la cambra i impulsar la capacitat d'acció i d'iniciativa dels diputats individualment considerats.

Si, d'una banda, el nou Reglament del Parlament incorpora novetats com la possibilitat de delegació de vot en el cas de les diputades que estiguin de baixa per maternitat (art. 84), o reforça determinats aspectes del que és la regulació de l'Estatut dels Diputats (que conforma el conjunt del títol II del nou Reglament), d'altra banda, es mantenen invariables les prerrogatives dels diputats i no s'ha abordat la reconsideració d'aspectes doctrinalment discutits com la permanència sense matisos de la immunitat parlamentària.

Sempre en referència a l'Estatut dels diputats, caldria considerar l'atribució de *facultats d'investigació i proposta de sanció a la Comissió de l'Estatut dels Diputats*, en els casos d'incompliment del règim d'incompatibilitats o d'omissió o falsejament de les declaracions d'activitats i de béns, declaracions que haurien d'estar a l'abast dels membres de la mencionada Comissió de l'Estatut dels Diputats per a ser utilitzada en aquests supòsits. Això comportaria una major credibilitat en la transparència de les activitats i declaracions de béns que realitzen els diputats.

En aquest mateix sentit, s'hauria d'aconseguir una *major transparència dels drets econòmics dels parlamentaris*. Un cop suprimit en el nou Reglament el secretisme amb què s'aproven, per la Comissió de Règim Interior –ara suprimida– i pel Ple de la cambra, les assignacions fixes i variables que perceben els diputats, es podria avançar en la transparència fent públiques aquestes assignacions en el mateix web institucional del Parlament, tal com ja ha començat a fer el Congrés dels Diputats o fan, des de fa algun temps, altres parlaments d'Europa.

En la línia d'enfortir el paper del diputat individual, s'hauria de *reforçar el dret d'accés a la informació i el dret d'interrogació*, obrint la possibilitat de sol·licitud de tot tipus de documentació i, sobretot, establint un mecanisme d'emparament de la presidència de la cambra davant la negativa del Govern o l'Administració a entregar la documentació requerida, a retardar-se en l'entrega, a contestar les preguntes escrites o a fer-ho de manera incompleta o incongruent.

Finalment, caldria *obrir a la participació dels diputats individuals els debats parlamentaris més importants*. Així, tant en els debats legislatius de major transcendència com en els debats de control del Govern es podria incorporar un torn de paraula obert als diputats, al marge d'aquell que correspon als representants de cada grup parlamentari. D'aquesta manera, a més de la posició oficial de cada grup, la Cambra tindria constància de les aportacions d'alguns diputats que, bé pel seus coneixements sobre la matèria que es discuteix, bé per la seva representativitat territorial, enriqueixien el debat parlamentari corresponent.

9.1.2. Incrementar els mitjans humans i materials dels parlamentaris

La figura d'un assistent personal del diputat és també ineludible si es vol modernitzar el Parlament. Un secretari personal, amb una qualificació acadèmica del màxim nivell (politòleg, jurista, economista, sociòleg, etc.) hauria de permetre al representant l'atenció al seu despatx personal, al seu correu i pàgina web i la preparació de la tasca legislativa i de control del diputat. Naturalment, aquesta proposta reforça el poder del diputat individual, però no ha d'ésser incompatible amb l'existència dels tècnics necessaris al grup parlamentari. *No hi hauria d'haver, per tant, resistències per part dels grups a potenciar l'autonomia dels seus membres*. Un problema no menor del parlamentarisme català, tributari en això de les pautes inicials del parlamentarisme espanyol, és que els mateixos diputats se senten en molts casos exclosos de les decisions polítiques efectuades pel grup. Qualsevol mesura, per tant, que reforci els mecanismes participatius dels diputats actua en benefici de la deliberació a l'interior dels grups i millora el rendiment de la Cambra.

L'assistent personal afavoriria tant la relació entre la ciutadania i els representants com el treball parlamentari d'aquests últims, així com la seva relació amb els mitjans de comunicació. Es tracta d'una figura multidimensional que en funció de la personalitat del diputat i de les necessitats polítiques del moment s'orientaria cap a unes activitats o altres.

Imperceptiblement, en tractar el tema de la millora dels procediments de relació entre els electors i els representants s'imbriquen

aspectes que sembla que cauen en un altre punt: l'enfortiment dels recursos parlamentaris. La denominada "crisi dels parlaments" no se supera només amb més despesa pública, però moltes mesures proposades no poden portar-se a terme sense un *increment del pressupost parlamentari*.

9.1.3. Major transparència en el funcionament dels grups parlamentaris

La transparència i l'enfortiment en l'actuació del diputat individual no ha de restar ni força ni tampoc transparència al paper estructural que continuen tenint els grups parlamentaris en l'organització i el funcionament de la cambra catalana.

El nou Reglament del Parlament ha aclarit alguns elements de la constitució i l'estructura dels grups parlamentaris, i ha introduït la figura i regulat les condicions i drets dels diputats no adscrits (art. 26) com a forma de penalitzar el transfuguisme.

A més d'aquesta mesura, que reforça la continuïtat dels grups parlamentaris, se'n pot augmentar el paper determinant en el bon funcionament de la cambra, *generalitzant les reunions de les meses de les comissions amb els portaveus de comissió dels diversos grups* a l'hora de confegir l'ordre del dia de les seves sessions, de manera que tots els grups parlamentaris en siguin partícips i no només aquells que tenen la possibilitat de ser presents en la mesa de cada comissió parlamentària.

Amb l'objectiu d'aconseguir també una major transparència dels grups parlamentaris, caldria, d'una banda, establir l'obligació que aquests *tinguessin i fessin públics els seus reglaments de funcionament intern*, i, d'altra banda, que també *es fessin públiques les assignacions econòmiques i materials* que el pressupost del Parlament els atribueix, a través del mateix web de la Cambra.

9.1.4. Més mitjans per al Parlament

Si diputats i grups parlamentaris augmenten i reforcen el seu paper, cal pensar que el Parlament com a institució es veurà també re-

forçat. Però encara es poden apuntar algunes mesures que ajudin a aquest reforçament en el terreny dels mitjans materials i humans amb què opera el Parlament de Catalunya.

En les darreres legislatures, especialment sota la presidència de Joan Raventós, Joan Rigol i ara Ernest Benach, el Parlament de Catalunya ha incrementat de manera notable els mitjans materials de què disposa, especialment la seva ubicació física i la dotació de personal, per bé que, en gran mesura, aquest increment s'ha posat al servei dels diputats i dels grups parlamentaris. Però la mateixa institució parlamentària hauria de millorar els seus serveis i la seva dotació de mitjans per tal d'incrementar la seva força institucional.

En aquest sentit, sembla indispensable *obrir l'assessorament que la Cambra aporta a les comissions parlamentàries a tècnics i experts no juristes*, de manera que cada comissió, en funció dels seus àmbits de competència i especialització, pugui comptar amb l'ajuda no només dels lletrats dels serveis jurídics de la Cambra, sinó també amb la d'altres assessors o tècnics especialitzats en les diverses matèries (des d'economistes fins a enginyers, arquitectes o urbanistes, i des de politòlegs fins a especialistes en salut o educació).

De manera més general, i pel que fa a la direcció de l'administració parlamentària, es pot pensar en la conveniència d'instituir la figura *d'un gerent del Parlament*, que podria ser o no un lletrat de la Cambra, però amb un clar objectiu de professionalitzar-ne la gestió.

S'ha assenyalat ja que pensem que seria convenient que els diputats disposessin de despatx propi fora de la seu parlamentària i diferenciat també de les seus dels partits (amb els costos que això suposa: informàtica, telèfon, neteja, etc.), i acabem de proposar com a imprescindible, en la nostra concepció, l'existència d'assistents personals dels diputats. Al costat, dèiem, els grups parlamentaris han de disposar dels tècnics suficients. Més endavant es proposarà la creació d'agències de seguiment de la legislació.

Per què no dir-ho d'una altra forma? *El Parlament de Catalunya hauria d'incrementar la seva plantilla amb un mínim d'uns cent cinquanta professionals, llicenciats universitaris, fet que comportaria el creixement també del nombre de secretaris, bidells, etc.* No ens per-

toca aquí fer-ne un càlcul exacte³² perquè això està sotmès a ritmes i a possibles conflictes polítics respecte a la visió que es tingui del grau convenient de control parlamentari sobre l'Executiu i les polítiques públiques, així com a la dinàmica entre parlamentaris individuals i grups parlamentaris, al creixement de funcions derivades del nou estatut, a la implantació real de l'exclusivitat de la feina parlamentària o a qualsevol altra consideració que es vulgui aportar en el debat.

En tot cas, una cosa és clara: els parlaments, dedicats inicialment a legislar, varen reforçar les seves activitats amb un cos de lletrats jurídics. Els parlaments moderns es veuen enfrontats amb un altre tipus de funcions. Una legislació més tècnica, en molts casos quasi administrativa, i unes feines de control més exigents impliquen un altre tipus d'assistència professional. Podrà discutir-se com es reparteix aquesta entre el parlament com a institució, els grups i els diputats, però la modernització del parlament sempre passarà per l'acreixement dels tècnics al seu servei.

I aquí, per suavitzar la radicalitat de la proposta econòmica, cal tenir present un element mai citat en el debat espanyol o català, però sí en d'altres països: *caldria garantir que les subvencions parlamentàries als grups no fossin desviades als respectius partits*. Encara que materialment els grups parlamentaris formen part dels partits polítics, es tracta de treure rendiment de la distinció formal o jurídica entre els uns i els altres. Així com els diputats requereixen la seva autonomia dels grups, aquests han d'ésser autònoms dels partits perquè això reforça la posició institucional del Parlament. Les subvencions que la llei atorga als grups són perquè aquests compleixin les seves funcions parlamentàries i la distinció pressupostària ajudaria a distingir més clarament entre el que són despeses electorals, despeses de funcionament dels partits i despeses derivades del mateix treball parlamentari (per exemple, l'encàrrec d'estudis).

En aquesta última consideració pot apreciar-se una voluntat que el creixement dels recursos humans, que comporta creixement de des-

32. Evidentment, si el nombre de diputats no està fixat no pot delimitar-se el nombre d'assistents personals. La xifra de 100 diputats comportaria 100 assistents personals i 50 per als òrgans parlamentaris. Aquesta última possiblement sigui baixa si es volen potenciar els òrgans de control i seguiment parlamentari i reforçar el personal al servei dels grups. Per aquesta raó es parla d'un mínim en el text.

peses, estigui acompanyat d'una racionalització d'aquestes. Per això, al llarg del text ja ens hem referit a la *conveniència de disminuir i, en cap cas, d'incrementar el nombre de diputats*. Com s'ha dit, aquesta proposta no té el seu origen en la necessitat d'una racionalització de la despesa, perquè nosaltres entenem que un parlament que funcioni serà forçosament més car; la raó de fons de veure amb prevenció la possibilitat d'incrementar el nombre de diputats es basa sobretot en el gruix del treball parlamentari que és perfectament assumible amb menys diputats dels 135 actuals. Ara bé, algunes de les mesures que proposem quedarien facilitades, des del punt de vista tant econòmic com organitzatiu, com més baix fos el nombre de representants.

Així, el Parlament estaria davant d'un procés en el qual la reducció de la seva dimensió numèrica hauria d'estar acompanyada d'una forta expansió dels recursos humans i materials que li permetessin un aprofundiment de les relacions amb els ciutadans i el control de les polítiques públiques.

El Parlament de Catalunya ja ha fet un esforç per aprofitar els seus mitjans materials i humans i traslladar el treball de la Cambra al conjunt de la societat, però encara avui estudiosos, especialistes i ciutadans en general tenen dificultats per a conèixer o seguir les activitats que duen a terme les comissions i el ple del Parlament. També en aquest terreny cal esmerçar *més recursos i esforços, especialment en el terreny de la informació amb tots els suports tècnics, que facin més transparent també el conjunt del treball parlamentari*.

9.2. Aprofundir les funcions del Parlament

El nou Reglament parlamentari de 2005 ha millorat de manera important els capítols corresponents a les diverses funcions que compleix el Parlament. Tant la regulació general dels debats parlamentaris, com el procediment legislatiu i els instruments destinats a l'impuls i control de l'acció política del Govern, han incorporat força precisions i novetats respecte del Reglament anterior, de vegades introduint aspectes que ja es contenien en la pràctica parlamentària o en la interpretació reglamentària. Tot i així, encara es pot aprofundir i millorar en aquests diversos àmbits i funcions.

9.2.1. Millorar el debat parlamentari

Malgrat la minuciosa regulació que realitza el nou Reglament dels debats parlamentaris, no sembla que aquesta s'orienti cap a una estructura més àgil i que, sobretot, faciliti la dialèctica entre grups i diputats, acabant, així, amb la successió de discursos prèviament preparats i, moltes vegades, sense connexió entre ells.

Sens dubte captaria millor l'interès ciutadà un format de debat parlamentari amb *torns més curts i dialècticament més vius en la previsió de rèpliques i contrarèpliques*. L'establiment en els debats generals del ja mencionat *torn de diputats individuals* donaria encara millor pluralitat al mateix debat entre grups parlamentaris.

En el mateix sentit d'afermar el caràcter dialèctic del debat, caldria que *els autors de la iniciativa que es debat (proposició, moció, etc.) tinguessin sempre un darrer torn d'intervenció* on poguessin contestar breument les argumentacions de la resta d'intervinents.

Igualment, en els debats generals amb el Govern (investidura, censura, debats d'orientació política general, etc.) caldria *suprimir la possibilitat de resposta global del Govern*, incentivant el debat, acotat si cal en el temps, entre aquest i cada grup parlamentari.

Finalment, i pel que fa als debats en les comissions, caldria preveure la possibilitat que en les seves sessions es *poguessin reproduir documents audiovisuals*, quan el tractament de la qüestió ho fes necessari. De manera general, que el debat parlamentari sigui més àgil i viu, que s'incrementi el seu caràcter dialèctic, es relaciona positivament amb el millor compliment de les funcions parlamentàries.

9.2.2. Un procediment legislatiu més àgil i participatiu

La reforma reglamentària de 2005 ha incorporat alguns elements destinats a fer més àgil i participatiu el procediment d'elaboració de les lleis. Així, la supressió de la presa en consideració de les proposicions de llei o la possibilitat de compareixença d'entitats socials, econòmiques o culturals davant la comissió que tramita una determinada iniciativa legislativa, són algunes de les principals novetats reglamentàries que caminen en aquest sentit. Cal considerar també

com un avenç positiu la incorporació en el nou Reglament de la possibilitat de retirada de les iniciatives legislatives, abans de la seva aprovació definitiva (art. 116). D'aquesta manera s'evita, especialment per a les proposicions de Llei d'iniciativa dels grups parlamentaris i, de manera encara més destacada, per a aquelles d'iniciativa popular, la possibilitat que es desvirtui el contingut de la iniciativa original, com ha succeït en alguna ocasió. Hem d'assenyalar, però, que malgrat la valoració positiva d'aquestes modificacions introduïdes en el Reglament de la Cambra encara es pot millorar el conjunt del procediment legislatiu, amb l'objectiu de fer-lo més àgil i participatiu.

Així, la supressió de la presa en consideració de les proposicions de Llei pot acabar amb la formulació sistemàtica, per part de la majoria parlamentària, d'esmenes a la totalitat amb l'única raó de no considerar-ne l'oportunitat política.

En aquesta perspectiva seria millor, sempre amb l'objectiu d'un procediment legislatiu més àgil i políticament més coherent amb el parlamentarisme majoritari, *la celebració d'un debat inicial obligatori sobre l'oportunitat i les línies bàsiques de tota iniciativa legislativa*. Aquest debat inicial general substituiria les esmenes a la totalitat de projectes i proposicions de Llei i permetria fixar, a l'inici del procediment d'elaboració d'una Llei, les posicions que sobre cada iniciativa concreta tinguin els diversos grups parlamentaris.

De manera coherent amb la proposta anterior, després de la tramitació de la iniciativa legislativa d'una forma més concreta i tècnica en la comissió corresponent –on encara es pot *potenciar fent més habitual la presència i compareixença d'organitzacions i grups socials* que tinguin relació amb la qüestió que s'està legislant–, l'aprovació definitiva de la Llei pel ple de la cambra hauria d'anar precedida d'un *debat de tancament també de caràcter polític*, on ja no calgués la votació d'esmenes concretes –o es pogués fer només de manera excepcional– i on s'expressés la valoració i votació final sobre el conjunt del text legislatiu.

Aquest procediment legislatiu, de caràcter més polític en el ple-nari i de caire més tècnic i participatiu en la comissió legislativa, juntament amb la *pràctica regular de la figura, ara ocasional, del relator* –que té com a principal missió buscar l'acostament de posicions entre les diverses esmenes presentades i assegurar, amb l'assessorament de

lletrats i tècnics en la matèria, la qualitat tècnica i jurídica del text que presenta a la comissió i al plenari– hauria de facilitar el tràmit legislatiu, tot descarregant el ple del Parlament de debats i votacions detallades que en res afavoreixen el seu funcionament i imatge generals.

9.2.3. L'avaluació de la producció legislativa

En la descripció del marc institucional de les funcions del Parlament de Catalunya s'ha fet al·lusió a la necessitat de considerar alguna forma d'avaluació de les lleis, com a activitat situada a cavall de la potestat legislativa i de la funció d'impuls i control de l'acció política del Govern.

Enfront d'una prou visible inflació normativa existent des de ja fa temps i d'una marginació de les cambres legislatives en la tasca de seguiment de les lleis, un cop aquestes han estat aprovades, es tractaria d'*atribuir al Parlament aquesta funció d'avaluació legislativa*, consistent a realitzar un seguiment del desplegament normatiu de les lleis, valorar-ne els resultats de l'aplicació i, si s'escau, proposar-ne la modificació, reforma o derogació.

Aquesta avaluació posterior de les lleis –diferenciada d'aquella que poden realitzar abans de la presentació de la iniciativa o de l'aprovació de la llei per part d'organismes com el Consell Consultiu– és encara una figura poc desenvolupada en el dret comparat, si bé en trobem alguns exemples basats en models diferents als Estats Units o a França.

L'aplicació d'aquestes experiències al sistema institucional català podria concretar-se a través de la creació d'una *comissió parlamentària específica que de manera permanent realitzés aquesta tasca d'avaluació*, amb els objectius ja apuntats d'incorporar el control parlamentari sobre les lleis aprovades pel mateix Parlament de Catalunya, de controlar en cada cas el seu desenvolupament reglamentari, de proposar mesures destinades a un millor i més harmònic desenvolupament de la llei, d'apreciar els efectes produïts per la seva aplicació i, al moment oportú, de proposar les correccions necessàries.

El funcionament d'una comissió d'aquestes característiques demanaria l'adequat suport tècnic, tant intern –a través dels mateixos

serveis del Parlament, lletrats i altres assessors— com extern, encarregant estudis a experts exteriors al Parlament, i sempre comptant amb la indispensable col·laboració del Govern. La realització d'aquests estudis, així com d'enquestes sobre l'avaluació que sobre la legislació realitzen els ciutadans, no solament beneficiaria el rendiment del treball legislatiu del Parlament, sinó que, de manera més general, reforçaria la seva centralitat en el vessant normalment menys visible per a l'opinió pública com és la tasca d'elaboració de les lleis, ja que s'acostuma a vincular quasi de manera exclusiva a la majoria parlamentària-governamental.

Aquesta tasca d'avaluació legislativa s'hauria de realitzar tant sobre les lleis parlamentàries com sobre les normes governamentals amb rang de llei i sobre els reglaments que desenvolupen les lleis. La seva implantació podria ser progressiva i, per tant, inicialment realitzar-se sobre les normes més antigues i de més transcendència social i política, per després anar-se estenent a mesura que s'anés consolidant la comissió parlamentària i la seva pròpia tasca avaluadora.

9.2.4. Un millor control dels ingressos i despeses públics

La simplificació del debat del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat, consistent sobretot a deixar per al plenari del Parlament només el debat d'esmenes a la totalitat del projecte i el debat final de les esmenes reservades a l'articulat del projecte, així com la creació formal de l'Oficina Pressupostària del Parlament, són les principals novetats incorporades pel nou Reglament de la cambra catalana, que no esgoten, però, els diversos aspectes que caldria millorar amb l'objectiu d'incrementar el control parlamentari sobre els ingressos i despeses públics.

Els pressupostos de la Generalitat són el projecte de llei més important que tramita cada any el Parlament de Catalunya en matèria econòmica, però, a més, incideixen en tots els àmbits de l'acció política i de govern i és per això que la seva tramitació parlamentària ha de tenir un tractament específic i no repetitiu, i, a més, li cal continuïtat a través del seguiment del seu progressiu compliment i de la seva execució. Amb aquests objectius es poden apuntar diverses propostes a realitzar en seu parlamentària.

D'una banda, s'haurien d'establir *dos debats político-econòmics al llarg de l'any*: un primer debat realitzat en el ple de la Cambra, i a celebrar durant el primer trimestre de l'any, en el qual es fixés l'objectiu anual d'orientació pressupostària del conjunt del sector públic català; el segon, a realitzar el mes de setembre abans de la presentació del Projecte de Llei de pressupostos, i realitzat en la Comissió de Pressupostos, sobre l'actuació econòmica i financera de les administracions públiques corresponent a l'any anterior. Aquests dos debats ajudarien al coneixement del conjunt de la Cambra, i de manera especial de l'oposició parlamentària, de l'estat econòmic amb què s'afronta el debat pressupostari posterior.

El debat pressupostari, per la seva banda, hauria de *començar i acabar amb un debat general de caràcter més polític que no pas tècnic en el ple de la Cambra*, i deixar per a la Comissió de Pressupostos el debat tècnic del projecte de Llei i per a cada comissió del Parlament les seccions pressupostàries corresponents al seu àmbit competencial. La regulació del nou Reglament encara manté, com ja s'ha assenyalat, una barreja dels dos tipus de debat, polític i tècnic, en el ple de la Cambra.

Finalment, l'Oficina Pressupostària del Parlament, que el nou Reglament regula en el seu article 203, en tant que òrgan d'assessorament tècnic de la Cambra en matèria econòmica i pressupostària, només pot funcionar de manera efectiva si té una *connexió permanent amb els serveis d'informació, coordinació i programació pressupostària del Departament d'Economia i Finances del Govern*. D'aquesta manera es podrien aconseguir els objectius d'informació i avaluació del contingut dels pressupostos, fer-ne un seguiment de l'execució i avaluar els efectes econòmics i pressupostaris de les diverses iniciatives legislatives.

9.2.5. Incrementar la informació i el control polític de l'acció del Govern

Com s'ha assenyalat en l'anàlisi de les funcions que compleix el Parlament, avui l'impuls i el control de l'activitat política del Govern constitueix l'acció principal que desenvolupa el Parlament de Catalunya, igual que succeeix en la immensa majoria de cambres dels sistemes parlamentaris contemporanis. Així, tot allò que signifiqui incremen-

tar i potenciar els diversos elements del control del Govern ha de contribuir a consolidar aquesta funció parlamentària i, per extensió, el conjunt del Parlament.

Des d'aquest punt de referència i amb l'objectiu de potenciar la capacitat d'avaluació de les polítiques dutes a terme pel Govern, Joan Subirats ha proposat en diverses ocasions *la creació d'una agència que realitzi l'avaluació dels serveis públics i de les polítiques públiques*.³³ Es tractaria de crear una agència, clarament lligada al Parlament i connectada, que no contraposada, a la Sindicatura de Greuges i a la Sindicatura de Comptes, que ja actuen com a organismes auxiliars del Parlament en la seva tasca de seguiment i control de l'actuació del Govern i les administracions públiques catalanes.

En l'àmbit més estrictament dels mecanismes parlamentaris de control al Govern, a més de les novetats ja incorporades pel nou Reglament de la Cambra –com la incorporació del torn de preguntes orals al president de la Generalitat en els plens o l'assegurament de la immediatesa en la tramitació de les interpel·lacions–, es podrien avançar algunes propostes de millora d'aquests instruments.

Es podria preveure la possibilitat de *debats d'actualitat en el ple del Parlament*, tant a instància del Govern com dels grups parlamentaris, sense necessitat de presentar una interpel·lació i com a mesura de tractament periòdic de l'actualitat política, econòmica, social o cultural.

A més de les preguntes al president de la Generalitat, es podria fixar també que en cada període de sessions *el president pogués respondre un nombre determinat d'interpel·lacions*.

Caldria *obrir el control parlamentari*, tant en el seu vessant d'informació documental com a través de compareixences si s'escau, *a aquells particulars o responsables d'empreses* que, al marge de la participació de capital públic en el seu capital social, realitzin serveis essencials a la comunitat o serveis de titularitat pública, desenvolupin activitats

33. Vegeu, per exemple, Joan Subirats: "La centralitat del Parlament de Catalunya: mite, realitat i perspectives", dins el llibre col·lectiu *Vint-i-cinc anys d'Estatut*. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005, pàg. 23.

subjectes a concessió o autorització administrativa, o actuïn en situació de manca de competència pràctica i real.

Pel que fa a les preguntes orals en el ple, s'hauria de considerar que *el grup o grups que integrin la majoria parlamentària tinguin només un percentatge limitat al 25% o 30% del total de preguntes a tramitar en cada sessió*, i que es deixi als grups d'oposició la immensa majoria d'aquest tipus d'iniciatives. Igualment s'hauria de facilitar al màxim *la substitució de preguntes* per raó d'actualitat sobrevinguda. En general, qualsevol mesura que acosti el tràmit de preguntes orals al Govern en el ple al mecanisme més viu i espontani del *question time* britànic milloraria aquest mecanisme de control i interrogació al Govern.

Finalment, a més de les millores en la creació i el funcionament de les comissions d'investigació que ja incorpora el nou Reglament, en els seus articles 58 i 59, es podria encara afegir algun element que facilités i aclarís les competències d'aquest instrument privilegiat i polivalent de control polític. Es tractaria que quan es posi en marxa una comissió d'investigació, aquesta no només funcioni de manera adequada sinó que realment pugui assolir els objectius que han portat a la seva creació i que de manera general té tota comissió d'investigació: conèixer en profunditat els fets objecte de la investigació, formar-se una opinió sobre realitats tècniques, jurídiques i polítiques normalment complexes, apuntar possibles solucions per tal que els fets com els analitzats no es tornin a produir i, si s'escau, depurar les responsabilitats polítiques que es puguin haver produït.

Així, el nou Reglament facilita la creació de les comissions d'investigació –bé per acord del ple de la cambra, lògicament pel vot de la majoria parlamentària, bé a proposta d'una tercera part dels diputats o de tres grups parlamentaris–, però caldria pensar en *un sistema més automàtic de creació de comissions d'investigació*, és a dir, que es poguessin crear a petició de qualsevol grup i que només l'oposició d'una majoria qualificada de dos terços de la cambra pogués rebutjar aquesta creació.

L'article 59 del nou Reglament regula de forma clara la compareixença de qualsevol persona davant les comissions d'investigació, però caldria una millor regulació sobre *l'accés previ a les compareixences a tota documentació pública o privada* necessària per a la in-

vestigació d'aquestes comissions, inclosa la documentació relativa a informacions de caràcter fiscal.

Sense preveure que una regulació encara més oberta d'aquestes comissions d'investigació hagi de produir una proliferació de la seva creació, sí que es podria aconseguir una major utilitat, fins ara negada, a aquest instrument tan polivalent de control polític al Govern, a tercers o de simple recopilació d'informació.

9.3. Potenciar la relació dels diputats amb els ciutadans

Com ha estat repetidament apuntat, l'absència d'una llei electoral catalana comporta importants problemes en la relació entre els electors i els seus representants. El vot a llistes tancades i bloquejades, amb un nombre molt elevat de candidats, produeix un vot molt poc personalitzat i centrat essencialment en els partits. Avui ningú pot pensar que la representació pugui efectuar-se al marge d'aquestes grans formacions polítiques; els partits constitueixen l'enquadrament bàsic de la competició electoral. Tot i així, aquest factor acabat d'assenyalar, reforçat a l'ensem per un Reglament parlamentari que dóna primacia als grups, comporta la difuminació del diputat individual. Es podria dir que el sistema legal no constitueix un estímul per a la carrera política parlamentària i el reforçament d'uns diputats amb prestigi individual propi.

És ben possible que la futura –i ineludible– llei electoral de Catalunya corregeixi, almenys parcialment, aquest problema. Les possibilitats tècniques per a personalitzar la representació són variades, àdhuc mantenint, i aquest és un principi bàsic, la igualtat i la proporcionalitat dels vots. Ara bé, tot i així, al marge de la regulació electoral podrien existir mesures parlamentàries (que són les que aquí ens ocupen) que contribuïssin a estimular la relació entre els diputats i els seus electors.

En aquest sentit, seria convenient pensar en la possibilitat que tots els diputats tinguessin un *despatx finançat pels fons parlamentaris en la seva ciutat, districte o barri de residència*. Un referent físic, connectat al territori, constituïria un element que indicaria la presència del Parlament i dels parlamentaris arreu de Catalunya. Serviria com a senyal per als electors que poden apropar-se a un diputat –al “seu”

diputat, encara que l'expressió no sigui del tot certa— per a exposar-li preocupacions, interessos i demandes.

És obvi que aquest despatx hauria de complir determinades condicions. D'una banda, no hauria de coincidir amb la seu del partit per dues raons: en primer lloc, perquè és convenient diferenciar les funcions del partit de les dels representants; i, en segon lloc, perquè la institució "partit" pateix en l'actualitat d'un cert descrèdit davant de la ciutadania que no estimularia la relació amb els diputats. De fet, les seus de partit ja existeixen i, per tant, el que busca la proposta és crear espais parlamentaris. D'una altra banda, i per la mateixa raó, aquests espais no haurien d'estar en els ajuntaments.³⁴ La tasca d'edil municipal i de diputat haurien de quedar clarament diferenciades.

L'existència d'aquestes oficines parlamentàries hauria de comportar l'obligació del diputat d'atendre-les en un nombre d'hores setmanals, prèviament fixat i conegut. Els despatxos requeririen estar dotats suficientment, i una comissió parlamentària hauria d'ocupar-se de definir tots els aspectes organitzatius que una decisió d'aquest tipus produiria (pressupost, personal, control, etc.).

Pot argumentar-se que en el segle XXI ja no cal la presència material per a determinades funcions. Les noves tecnologies han permès el treball a distància i la creació d'una realitat virtual, que podria fer innecessària aquesta proposta que acabem de suggerir. Nosaltres, però, no ho creiem així: el contacte personal continua essent bàsic; però, a més a més, una mesura no és incompatible amb l'altra. Cal també reforçar els procediments informàtics de relació amb els ciutadans.

Així, tots els diputats han de fer pública una adreça electrònica a disposició dels electors. Aquesta adreça electrònica ha d'ésser coneguda per mitjà de la mateixa pàgina web del Parlament i seria convenient que mantinguessin pàgines web d'informació. Quasi sembla impossible que calgui fer una recomanació d'aquest estil avui dia, però el fet cert és que no és fàcil localitzar les adreces electròniques dels diputats. En la pàgina web del Parlament cal anar a la biografia

34. Són nombrosos els diputats/alcaldes o regidors que en el web parlamentari indiquen com a adreça la de l'ajuntament. Aquesta és una confusió de funcions que comença per destinar recursos municipals a l'activitat parlamentària (pensem, per exemple, en les funcions de secretaria).

individual dels representants³⁵ (per tant, no hi ha una visió immediata i global) i cercar aquesta adreça. Amb tot, la crítica principal no és la d'una certa dificultat sinó essencialment el fet mateix de la inexistència d'aquestes adreces. Tan sols el 13,3% dels diputats indiquen un correu electrònic, i només dos (un d'ells el president) tenen un web propi. Aquesta xifra hauria de corregir-se urgentment. D'alguns altres diputats es pot obtenir l'adreça electrònica acudint a les pàgines dels partits. Per contra, tots els grups tenen adreça visible.

Aquestes dades no són una anècdota, sinó una indicació d'alguns dels problemes als quals ens hem referit en aquestes pàgines. En efecte, la indicació de l'adreça electrònica del grup parlamentari –cosa que no pretenem criticar en absolut– indica la preferència per la canalització cap al grup de la relació amb els ciutadans. És una manifestació més de la jerarquia d'aquest, i la subordinació dels diputats individualment considerats.

Ara bé, podria ésser que s'hi afegissin també un altre tipus d'arguments. Un raonament podria ésser que els ciutadans tampoc fan un ús molt elevat d'aquests instruments i que, per tant, no tindria sentit la informació sobre els correus particulars. Aquest tipus d'excusa no hauria d'ésser acceptat, però, en una visió participativa de la democràcia en la qual cal buscar, precisament, els mecanismes que facilitin la intervenció ciutadana.

Un altre tipus de raonament s'empararia en la situació contrària. La popularització de les adreces electròniques podria comportar una allau d'enviaments impossibles de gestionar pels diputats individuals. Entre *spams*, campanyes massives, ximpleries diverses i autèntiques peticions ciutadanes el diputat podria convertir-se en presoner de la informàtica. Un diputat pot preguntar-se com contestar els missatges rebuts, i com donar-se fins i tot el temps per a una reflexió pausada sobre el tema en un mecanisme en el qual sembla que el ciutadà busqui una resposta immediata.

És evident que en el rerefons de moltes de les mesures que proposem hi ha la *necessitat que els diputats tinguin dedicació exclusiva*

35. Un per un, i tornant cada vegada a la pàgina principal. A més, un grup no fa constar la biografia dels seus diputats, que s'ha d'anar a cercar a la pàgina web del partit.

a la feina parlamentària (i, per aquesta raó, per exemple, som força reticents a la figura de l'alcalde/diputat perquè el mandat parlamentari reforça el seu poder però no millora el rendiment de la Cambra ni en termes de treball ni en termes d'interessos representats);³⁶ aquesta dedicació exclusiva permetria una relativa gestió de la relació informàtica amb els electors, si bé el diputat hauria de disposar de personal de reforç al seu servei.

9.4. Una política de comunicació més activa

En aquest context cal fer una menció als mitjans informàtics i les noves tecnologies de la comunicació. Avui, superant una mancança d'anteriors legislatures, els diputats disposen d'ordinadors personals (com no pot ésser més que obvi) i el Parlament ha avançat en la seva informatització. De totes maneres, *la informatització parlamentària sempre és millorable i la mateixa renovació permanent d'aquestes tecnologies obliga a estar especialment atents a l'actualització d'aquest recurs.*

Sobre això mateix cal fer l'advertiment precautori que tan necessària és una actualització constant de la informàtica parlamentària com tenir en compte els mecanismes clàssics per a aquells segments de la població que tenen més dificultats per a la incorporació en les noves tecnologies. Les relacions dels ciutadans amb el Parlament no poden passar exclusivament per procediments telemàtics, encara que, simultàniament, la Cambra haurà d'estar actualitzant i incorporant constantment les noves tecnologies.

Aquestes tenen dimensions molt àmplies. No haurà d'estranyar en el futur que els diputats estiguin connectats en línia des del seu escó, per exemple, consultant la documentació generada des del mateix Parlament o disponible fora de la Cambra. La relació immediata

36. En la VII legislatura, 28 diputats eren o havien estat alcaldes, i 60 regidors. L'establiment d'un règim d'incompatibilitat (no caldria que fos d'inelegibilitat) que afectés els alcaldes i regidors no va en detriment de la representació i el treball parlamentari, sinó al contrari, perquè permet una dedicació més intensa. Cal observar que la mesura proposada no eliminaria la presència de la sensibilitat municipalista en el Parlament. Continuarien existint diputats que haurien estat regidors o alcaldes, amb tots els seus coneixements i experiències, i amb la representació dels interessos locals que consideressin oportuns.

dels diputats amb els seus electors o amb grups organitzats permet fer algunes utopies futuristes de participació ciutadana, i aquí la paraula *utopia* pren tota la seva ambigüitat derivada de les moltes dimensions semàntiques del concepte. Centrem-nos ara, però, en la pàgina web del nostre parlament, tal com està configurada.

En principi, la informació disponible en xarxa sobre el Parlament de Catalunya és ben correcta i segueix amb força fidelitat les recomanacions efectuades per la Unió Parlamentària Internacional.³⁷ D'aquesta forma es dona informació general sobre el Parlament, la seva història i regulació legal, els resultats electorals i la composició dels grups, l'estadística d'aquesta i altres legislatures, la relació amb altres institucions parlamentàries o governamentals, les lleis aprovades, etc. Una panoràmica completa apareix davant d'aquell que navega per les pàgines parlamentàries.

Alguna consideració, però, pot afegir-s'hi. Ja hem fet menció abans que no hi ha indicació de les adreces electròniques dels diputats; també és apreciable una certa dificultat per al seguiment de determinats aspectes del treball parlamentari. Possiblement aquesta sigui una qüestió que no és advertida pel personal parlamentari amb una utilització quotidiana dels seus recursos informàtics que li permet una correcció espontània dels defectes de desordre; però aquest existeix i fa difícil en certs moments el seguiment d'una temàtica (un tema en discussió, un projecte de llei, etc.).

Per això, serien convenientes dues mesures complementàries. D'una banda, *millorar el cercador* de forma que, amb una o unes poques paraules, quedés classificada tota la informació disponible sobre la temàtica buscada. Es facilitaria així fer un seguiment complet d'un projecte de llei (textos legals, esmenes, etc.) que avui apareix de forma massa segmentada. D'altra banda, *en la pàgina web a disposició dels ciutadans hauria d'aparèixer tota la documentació de la qual disposen els parlamentaris*, excepte aquella especialment reservada.

Quedi clar, especialment per a aquells que no hagin consultat mai la informació en xarxa disponible, que aquesta ja és actualment

37. *Principes directeurs relatifs au contenu et à la structure des sites web parlementaires*, aprovat pel Consell Interparlamentari a la 166a sessió (Amman, 6 de maig de 2000).

molt elevada; per tant, en la nostra proposta busquem només incrementar-ne el grau. Es tracta de millorar un aspecte que s'està resolent bé a partir del convenciment que les noves tecnologies ho fan més fàcil cada dia, i amb el criteri que la informació ha de permetre potenciar la participació ciutadana i dels grups organitzats de la societat. Quan els parlaments eren elegits per poques persones a causa d'un sufragi censatari fortament restringit tenia sentit pensar que la publicitat del treball parlamentari se satisfia amb la possibilitat personal d'assistir a les sessions des de les tribunes i amb la presència dels periodistes. Avui la publicitat ha de consistir en la posada a disposició de tots els ciutadans del material en discussió a partir de les potencialitats que donen les noves tecnologies. En aquest sentit, *la retransmissió pel canal parlamentari o per Internet dels debats del ple i de les comissions haurà d'ésser cada vegada més una pràctica habitual*, generalitzant pràctiques que ara són limitades.

Aquestes mesures, sens dubte, no seran aprofitades per tots els ciutadans. Les noves tecnologies no són una panacea universal a tots els problemes d'allunyament entre representants polítics i electors; com sempre, hi haurà públics més atents i altres de més passius, o grups més capaços de mobilitzar-se davant del treball parlamentari i d'altres amb més dificultats o més renuents. L'existència d'obstacles socials per a l'interès i la participació no han de servir d'argumentació contra una qüestió de principi, perquè la publicitat del treball parlamentari forma part del concepte mateix de la representació política que s'atorga a la institució.

En aquest sentit, els òrgans directius del Parlament (president, mesa, Junta de Portaveus) haurien d'ésser conscients de la *conveniència d'establir una política de comunicació pròpia de la Cambra, diferenciada de la dels partits*. Toquem aquí un punt clau d'alguns dels problemes que afecten la relació entre el Legislatiu i la societat. En efecte, aquesta està mediatitzada pels mitjans de comunicació –valgui la redundància– que, per diverses raons, estan més atents als aspectes personals i conflictius de la política que altres que poden passar més desapercebuts. La vida de les cambres no sempre queda recollida fidelment en el seguiment diari de la informació mediàtica, com acrediten en moltes ocasions les lamentacions expressades per diputats i personal parlamentari. Normalment són els partits els que, en funció dels seus interessos, proveeixen les informacions que els periodistes convertiran en notícia i els periodistes els que buscaran els titu-

lars en les declaracions dels polítics. Però això no esgota el treball parlamentari.

Per què no pensar, doncs, en les possibilitats que el Parlament generi una informació pròpia. Els governs fan campanyes institucionals; n'ha fet alguna el Parlament de Catalunya? La pregunta és no més retòrica perquè nosaltres no pensem pas que el Parlament hagi de caure en els mateixos abusos en què de vegades cauen els executius; el que volem indicar és que el Parlament com a institució es projecta poc sobre l'opinió pública. Es diria que el Parlament està tan identificat amb la idea que representa la societat que no ha arribat a plantejar-se mai la necessitat de fer advertir la seva presència.

Si la necessitat resulta evident, més difícil és concretar la nostra proposta en actuacions pràctiques. Voldríem deixar-la, per tant, com un principi orientador, com el senyal d'un tema a pensar més que no pas com una mesura tancada i resolta. De totes maneres, podem intentar algun exemple que ho concreti.

Així, el Parlament podria publicar una vegada l'any un anunci en els principals diaris amb l'adreça electrònica dels diputats (i la del seu despatx, etc.). Pot dir-se que qui hi estigui interessat ja podria trobar aquesta informació en la pàgina web i que, per tant, es recorre a un medi antiquat, però la nostra proposta té un altre sentit. De fet, és una crida que adverteix els lectors que hi ha aquesta possibilitat, que la utilitzin.

En el mateix sentit, una informació regular del Parlament el primer dia de la setmana informant de la seva agenda completa –“*cartellera parlamentària*” ho denominariem amb massa atreviment– faria conèixer millor l'activitat parlamentària i podria generar també visites a la pàgina web i als canals audiovisuals. Per què no pensar també que des del mateix Parlament –i, per tant, amb una neutralitat que no tenen els partits– es podrien organitzar *fòrums de debat* amb personalitats rellevants sobre un tema i amb diputats i periodistes com a públic? Aquests debats vinculats a l'activitat de la Cambra podrien servir per a donar visibilitat a la institució.

Es tracta de crear una cultura parlamentària. Un dels problemes del parlamentarisme modern és que l'opinió pública prefereix les formes executives a les deliberatives, mentre que el parlamentarisme

potencia sobretot el debat a través d'un procediment lent. Algunes mesures poden prendre's per a agilitar els tràmits parlamentaris, però, en essència, el Parlament no pot deixar d'ésser el lloc de la confrontació de posicions. Relacionar les opinions dels partits amb les opinions dels representants socials en determinats temes transcendents contribuiria a reduir la distància entre el Legislatiu i la ciutadania.

En el mateix sentit, el Parlament podria crear en col·laboració amb les universitats un *màster en parlamentarisme o, alternativament, un centre d'estudis parlamentaris*. Com s'ha vist, el cos de lletrats ha d'ésser complementat amb un altre tipus de professionals procedents de camps molt variats i, per tant, faria falta una formació específica. Els assistents personals dels diputats, els tècnics de les comissions de control i seguiment, i tot el personal qualificat parlamentari podria o hauria de cursar aquesta docència. Cal dir que aquesta proposta no pensa específicament en la preparació de les proves per a formar part dels serveis jurídics de les cambres, encara que això pogués fer-se a partir d'un mòdul específic. La idea essencial consisteix, per contra, en la preparació "parlamentària" d'aquells tècnics que la institució necessita (els periodistes parlamentaris podrien estar-hi també interessats) i, per tant, la programació dels cursos hauria d'incidir especialment en la gestió parlamentària, la relació amb els ciutadans i amb el coneixement d'altres experiències d'arreu del món. S'haurà de delimitar, per tant, quin tipus de competències i recursos requereix un gerent parlamentari, un assistent polític, un avaluador legislatiu... Una mesura d'aquest estil, que podria ésser pionera a Espanya, podria contribuir també a la creació d'una certa capitalitat parlamentària a Catalunya, formant personal d'altres comunitats.

Del mateix tipus de preocupacions es deriva la idea que el Parlament hauria d'*estimular els estudis i les publicacions sobre aspectes no jurídics de la seva organització, funcionament i rendiment*. Aquesta afirmació s'ha de llegir en positiu; no pretenem negar la importància dels estudis legals, però aquests últims tenen una tradició més consolidada. Es tracta del fet que és significativa de la mateixa crisi del parlamentarisme la poca atenció que s'ha donat a aspectes claus de l'organisme; així, per exemple, costaria trobar una anàlisi del pressupost parlamentari i la seva evolució. Com contestar aleshores la pregunta de si el pressupost parlamentari és suficient o insuficient? I les retribucions econòmiques dels diputats són les adequades? I com segueix l'opinió pública el debat parlamentari? Les pregun-

tes podrien continuar, però segurament ja queda clar que si el Parlament vol recuperar centralitat i visibilitat ha de promoure beques, doctorats, tesines, articles que l'ajudin a realitzar la seva tasca i al mateix temps informin els especialistes i el públic atent. Per què no pensar en un centre d'estudis parlamentaris que donés un premi anual al millor article sobre la Cambra publicat en un diari i al millor reportatge d'una televisió?

El Parlament també pot *reforçar el programa de pràctiques dels estudiants universitaris* dels últims cursos. Al costat dels assistents personals, dels tècnics i lletrats parlamentaris, els estudiants aconseguirien els crèdits pràctics que avui obtenen també en d'altres institucions i farien un aprenentatge que, si es produeix, els orientaria posteriorment cap a la professionalització parlamentària. Naturalment, aquestes pràctiques no haurien d'anar dirigides solament a estudiants de dret sinó de totes les llicenciatures que hi poguessin estar interessades.

Les activitats docents i investigadores que relacionin el Parlament amb la universitat no han de fer oblidar la importància de totes les activitats que fan conèixer la institució als estudiants de secundària. El coneixement dels valors del parlamentarisme per part dels joves és la millor manera que té el Parlament d'assegurar una clau de futur.

RESUMEN

El artículo presenta algunas propuestas encaminadas a hacer del Parlamento de Cataluña una institución más central en el proceso político. Después de analizar el sentido que puede tener la expresión "crisis de los parlamentos" en las sociedades actuales, se exponen las modificaciones jurídicas del nuevo Estatuto y el Reglamento de 2005 en la línea modernizadora de la institución parlamentaria. Pero, en este objetivo, quedan problemas por resolver y posibilidades de actuación. Los autores proponen algunas medidas que pueden ser polémicas: reducción del número de diputados, reforzamiento de los representantes con respecto a los grupos, contratación de profesionales no juristas, política de comunicación activa, estudios parlamentarios multidisciplinares, entre otras.

ABSTRACT

The article presents some ideas aimed at making the Parliament of Catalonia a more central institution in the political process. After analysing the possible meaning of the expression "crisis of parliaments" in modern societies, the legal amendments to the new Statute and Regulations of 2005 are set out in terms of modernising parliament. However, in terms of this objective, there are still problems to be resolved and opportunities for action. The authors propose some measures which may be controversial, which include a reduction in the number of deputies, a strengthening of representatives compared to groups, the employment of non-legal professionals, an active communication policy and multidisciplinary parliamentary studies.